



CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

2

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

5: PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

6: SERVICES D'APPROVISIONNEMENT

7: TRANSPORT

8: TÉLÉCOMMUNICATIONS

9: ÉDITION ET IMPRESSION

10: «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?

11: SERVICES JURIDIQUES

2

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

TOME 2

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT





CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

J. Grant Glassco
F.-Eugène Therrien
Watson Sellar

A Son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

PRÉSIDENT

Le 1er octobre 1962



CANADA

Élisabeth Deux

PAR LA GRÂCE DE DIEU ⚜

Reine

DU ROYAUME-UNI, DU CANADA ⚜ ET DE SES AUTRES ROYAUMES ET TERRITOIRES, CHEF DU COMMONWEALTH, DÉFENSEUR DE LA FOI ⚜

SUPPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

Salut

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts revisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
- Supprimer le travail inutile ou non économique;
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
- Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
- Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
- Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
- Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,

et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province de Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN: L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

Par ordre,

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,

C. Stein

Publié par
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa, et dans les librairies du Gouvernement fédéral dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix $6.00 N° de catalogue Z1-1960/4-2F

PRÉSENTATION: PAUL ARTHUR AND ASSOCIATES LIMITED • OTTAWA • CANADA

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les ministères et organismes ne sauraient remplir leurs fonctions sans le concours de toute une gamme de services auxiliaires. Il y a des bâtiments à construire et à entretenir; des fournitures et des accessoires à acheter; du personnel et du matériel à transporter; des renseignements et des décisions à transmettre; et des quantités de documents à imprimer. Les rapports ci-après traitent de l'organisation et de la gestion de ces services de même que de certaines fonctions assurées par le personnel des services économiques et statistiques, des services juridiques et des services d'information.

Chacun de ces services fait l'objet d'un rapport distinct qui contient les recommandations appropriées. En règle générale, cependant, tous les services auxiliaires ont certaines caractéristiques communes relativement aux principales fonctions du gouvernement. Le premier rapport de la Commission, qui s'intitule *Un plan de gestion,* en a déjà signalé quelques-unes, qu'il convient de rappeler ici.

Tout d'abord, pour aussi indispensables que soient les services auxiliaires dans l'exécution des programmes que le gouvernement destine à la population, ces services ne sont, pour les fonctionnaires, que des moyens dont ils se servent pour atteindre leurs buts. Dans la mesure où les administrateurs disposent d'un moyen leur permettant de contrôler la qualité des services auxiliaires nécessaires à la mise en œuvre de leurs programmes (compte tenu des restrictions budgétaires habituelles et des exigences qui leur sont imposées), il n'y a pas d'inconvénient à laisser à d'autres le soin de diriger ces services. Le fait de dispenser les administrateurs des programmes de la gestion des

services auxiliaires dont ils ont besoin et de la remettre à des services spécialisés présente de grands avantages.

Étant donné le développement constant de l'activité du gouvernement, les moyens employés pour loger et équiper les services de l'État risquent d'avoir de grandes répercussions sur l'économie canadienne et de devenir en eux-mêmes des questions d'intérêt public. C'est pourquoi il serait bon d'unifier—ou de coordonner—les divers éléments de chaque service en les plaçant sous le contrôle d'une autorité centrale. Cette façon de procéder aurait en tout cas le mérite de protéger les intérêts du public.

L'unification peut être également justifiée par des raisons d'économie. Des économies peuvent être réalisées par exemple en achetant au prix de gros, en utilisant les moyens disponibles avec plus de souplesse et en mettant certaines installations à la disposition de tous. Lorsque les spécialistes sont nombreux, la centralisation assure un emploi plus économique de leurs talents et leur fournit une carrière plus intéressante.

Enfin, l'existence d'organismes spécialisés ayant pour but d'assurer à tous les ministères les services auxiliaires dont ils ont besoin libère les administrateurs de tâches secondaires qui risqueraient de leur faire perdre leur temps. Les organismes spécialisés sont particulièrement utiles pour les petites administrations qui peuvent grâce à eux obtenir des services de première qualité.

Pour répondre aux besoins qui se font sentir, peut-être y aurait-il lieu de créer un grand organisme qui grouperait, sinon tous, du moins la plupart des services auxiliaires généralement requis. Le gouvernement des États-Unis a institué un organisme de ce genre en 1949, à la suite de l'enquête menée par la première commission Hoover. Connu sous le nom de *General Services Administration,* il assure des services très variés comme:

- L'acquisition et l'entretien de propriétés immobilières.
- L'achat, la répartition et l'entretien des matériaux et fournitures d'usage courant.
- L'acquisition ou la mise en œuvre temporaire de services de transport (voyageurs ou marchandises), de réseaux de télécommunications et de certains services de viabilisation.
- Le transfert au sein du service public de propriétés dont certains organismes n'ont plus besoin ou la vente de ces propriétés au public.
- L'enseignement de la méthode à suivre pour tenir des registres de gestion et organiser des centres de documentation (archives etc.)
- L'achat et le stockage du matériel stratégique.

Depuis que cet organisme existe les administrations gouvernementales américaines font appel à lui, non parce qu'ils y sont obligés, mais parce qu'ils apprécient la qualité des services qu'il fournit. En déléguant une bonne partie de ses pouvoirs à ses dix bureaux régionaux, cet organisme a pu répondre promptement et efficacement aux besoins des administrations gouvernementales sur l'ensemble du territoire américain. Une telle réussite n'a pas manqué de retenir l'attention de vos commissaires dès le début de leur enquête.

Tout compte fait, cependant, il ne semble pas qu'un organisme unique copié sur le modèle américain puisse répondre de façon économique et efficace aux besoins du gouvernement canadien. Il ne faut pas oublier que chaque bureau régional de la *General Services Administration* sert une fraction du gouvernement des États-Unis qui est aussi grande que l'ensemble de notre fonction publique fédérale. Réduit à la mesure des besoins de notre pays, l'organisme américain perdrait une grande partie de son efficacité. Dans les conditions canadiennes, une partie des services assurés par l'organisme américain devrait faire l'objet d'une même décentralisation administrative: d'autres services ne pourraient bien fonctionner qu'à condition d'être centralisés; d'autres encore devraient être reliés à certaines activités, qui, aux États-Unis, n'entrent pas dans les attributions de la *General Services Administration.* Il convient de noter, du reste, que les diverses fonctions de l'organisme américain lui ont été assignées pour des raisons d'ordre administratif et non parce que les services étaient connexes. La mise en commun de véhicules, par exemple, n'a pour ainsi dire rien à voir avec le stockage de matériels stratégiques ou la façon de tenir les registres de gestion.

On en arrive donc à la conclusion qu'il faut organiser d'une toute autre façon et selon les conditions particulières au Canada, les services auxiliaires dont le gouvernement a besoin. Dans les rapports qui suivent, si aucun modèle uniforme ne se dessine, les diverses solutions ne sont pas offertes au hasard pour autant. Au fond, chacune d'elles reste conforme à certains principes entrevus dans le premier rapport.

- Premièrement, dans le cadre de toute norme générale applicable à l'ensemble de la fonction publique, le ministère qui a recours à un service auxiliaire devrait préciser ses besoins et payer pour ce qu'il reçoit. Ainsi, ceux qui sont chargés d'administrer les programmes du gouvernement répondront pleinement de leur rendement.

- Deuxièmement, les organismes qui fournissent des services auxiliaires ne devraient exercer aucun contrôle sur ce que demandent les usagers de ces services sauf dans le cas où ils seraient chargés d'appliquer certaines lignes de conduite officielles.

- Troisièmement, la publication de toute norme générale pour la gouverne de ceux qui fournissent ou utilisent les services est une fonction qui incombe collectivement à tous les ministères et, d'une manière générale, qui doit s'exercer par l'entremise du conseil du Trésor. C'est donc au conseil du Trésor qu'il appartient de veiller à ce que les ministères et organismes agissent conformément aux normes établies.
- Quatrièmement, il convient que le conseil du Trésor consulte les organismes chargés d'assurer les services quant à l'aspect technique des lignes de conduite et des normes à établir.
- Cinquièmement, afin que les services auxiliaires ne se sclérosent pas ou ne deviennent pas indifférents aux besoins des usagers, leurs cadres supérieurs devraient participer au programme général de roulement conçu à l'intention du haut personnel de la fonction publique; il y aurait lieu aussi de s'intéresser de près à la formation et à l'avancement des spécialistes.
- Sixièmement, chaque service auxiliaire devrait être organisé en fonction des besoins des usagers et décentralisé de telle sorte que, partout au Canada, ceux-ci puissent avoir rapidement satisfaction.

Enfin, une même question se pose à l'égard de tous les services passés en revue dans le présent rapport: l'État s'approvisionnera-t-il lui-même en matériaux et en services ou va-t-il les acheter ou les louer à l'extérieur? La question se pose en fait tout au long des rapports qui vont suivre, dont l'un en particulier, qui a précisément pour titre *«Faire» ou «faire faire»?* l'étudie en fonction de nombreuses activités gouvernementales où l'entreprise privée pourrait entrer en jeu. A ce propos, vos commissaires se sont inspirés du principe général énoncé dans leur premier rapport: quand les circonstances le permettent, le gouvernement doit s'approvisionner à l'extérieur. C'est préférable pour lui et pour le public en général. Le gouvernement peut alors se consacrer davantage à ses véritables responsabilités; quant au public, il bénéficiera du renforcement du secteur privé de l'économie.



5 PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 5: PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude dirigé par le brigadier Jean-P. Carrière, E.D., ING.P., M.E.A.C., M.A.S.C.E., vice-président exécutif de *Franki of Canada Limited*, Montréal, a recueilli sur place les données qui ont servi à l'élaboration du présent rapport.

Vos commissaires tiennent à remercier les membres de ce groupe qui ont collaboré à l'enquête et dont les noms suivent:

M. C.-E. Forest, C.E., ING.P., M.E.I.C., ingénieur-conseil, *Pelletier & Forest*, Montréal
M. André-L. Lalonde, ING.P., *Paul Pelletier Engineering Ltd.*, Montréal
M. Thomas J. Plunkett, M.A., expert-conseil en affaires municipales, Montréal
M. Stuart C. Sharpe, C.A., Toronto
M. H. J. Spence-Sales, B.ARCH., professeur à l'*Université McGill*, Montréal

Un comité consultatif, présidé par M. Richard L. Hearn, LL.D., D.ENG., ingénieur-conseil, Queenston (Ont.), a également été institué dans le cadre de cette enquête. En faisaient partie:

M. George M. Black, fils, C.A., expert-conseil en affaires commerciales, Todmorden (Ont.)
M. Marcel Faribault, LL.D., F.R.C.S., *Trust Général du Canada*, Montréal
M. Philip N. Gross, Westmount (P.Q.)
Le major-général Howard Kennedy, C.B.E., M.C., E.D., ingénieur-conseil, Ottawa
M. John C. Machan, *Pacifique-Canadien*, Montréal
M. Ralph C. Pybus, *Industrial Development Commission of Greater Vancouver* (C.-B.)
M. Charles N. Wilson, *The Standard Dredging Company Limited*, Saint-Jean (N.-B.)

Des particuliers et des organismes nous ont présenté un certain nombre de mémoires sur la question à l'étude: nous les avons examinés avec soin et nous en donnerons la liste dans le dernier tome de notre rapport.

Tout en remerciant les personnes susnommées, vos commissaires les déchargent de toute responsabilité à l'égard des constatations révélées et des recommandations qui figurent dans le présent rapport; ce sont vos commissaires qui en assument l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Les propriétés immobilières du gouvernement fédéral constituent un capital évalué à 4 milliards de dollars, sans compter les nouveaux investissements qui s'élèvent chaque année à plus de 300 millions de dollars. Les terres du grand domaine public que sont les Territoires du Nord ne sont pas comprises dans cette estimation. La grosse majorité des propriétés est constituée par une grande variété de terrains, de bâtiments et d'ouvrages techniques dispersés dans les provinces. Les édifices publics et les bureaux des fonctionnaires du gouvernement constituent une bonne partie de l'ensemble, mais la plupart des propriétés fédérales sont des établissements militaires, des aéroports, des parcs nationaux, des canaux, des ouvrages maritimes et autres. Par ailleurs le gouvernement loue de nombreuses propriétés à l'étranger aussi bien qu'au Canada, en particulier pour y installer des bureaux, des dépôts et des résidences.

Le présent rapport porte sur la gestion des propriétés immobilières, y compris leur acquisition et leur vente. On aura une idée de l'envergure du sujet si l'on songe qu'au cours de l'année financière 1960-1961 la construction, l'acquisition, les grands travaux de réparation et d'amélioration ainsi que l'entretien des immeubles, des terrains et des ouvrages fédéraux ont coûté 384.5 millions de dollars, sans compter les dépenses des grandes sociétés de la Couronne. Sur ce montant, 312 millions étaient affectés à des achats de propriétés tandis que le reste couvrait des frais de location, de réparation et d'entretien. Les dépenses de 1960-1961 sont ci-après réparties entre les ministères et organismes.

	(En milliers de dollars)
Défense nationale et Production de défense	119,500
Travaux publics	92,900
Transports	73,500
Nord canadien et Ressources nationales	29,000
Agriculture	18,000
Énergie atomique	15,200
Citoyenneté et Immigration	13,000
Affaires des anciens combattants	6,300
Conseil national de recherches	5,300
Justice—Pénitenciers	2,600
Gendarmerie royale du Canada	2,300
Santé nationale et Bien-être social	1,800
Affaires extérieures	1,300
Mines et Relevés techniques	1,300
Pêcheries	1,100
Autres ministères	1,400
TOTAL	384,500

Si l'on ajoute tous les autres organismes, le total est porté à 575 millions, dont 400 millions pour les constructions et les achats.

A l'origine c'était le ministère des Travaux publics qui gérait toutes les propriétés immobilières du gouvernement (excepté le domaine public qui comprenait les Prairies et les Territoires du Nord). Au cours des ans, d'autres ministères en sont venus à s'occuper de la gestion des propriétés immobilières de telle sorte qu'aujourd'hui le ministère des Travaux publics n'est responsable que de 40 p. 100 des nouvelles constructions et qu'il ne contrôle qu'une petite partie des superficies de plancher dans les immeubles actuels. Les autres ministères qui exercent une activité considérable dans ces domaines sont la Défense nationale, les Transports, l'Agriculture et le Nord canadien et Ressources nationales. Le ministère des Affaires extérieures et le ministère du Commerce s'occupent surtout du nombre croissant des propriétés que le Canada possède et loue à l'étranger. D'autres organismes gouvernementaux, comme la Commission de la capitale nationale, assument aujourd'hui d'assez grandes responsabilités dans le domaine des propriétés immobilières et, à l'exception du National-Canadien et d'autres grandes sociétés de la Couronne, ces organismes sont pris en considération dans le présent rapport.

Par suite de cette expansion et de cette prolifération, il existe actuellement un certain éparpillement des efforts et des responsabilités en ce qui a trait aux propriétés dont le gouvernement fédéral a besoin pour ses propres fins, ce qui donne lieu à des gestions de qualités très différentes. Vos commissaires s'inquiètent du fait qu'il n'existe pas de rouages efficaces permettant d'élaborer une ligne de conduite commune et d'avoir un système adéquat de contrôle

permanent des opérations qui favoriserait une gestion économique et efficace de toutes les propriétés immobilières du gouvernement. Les conceptions en vigueur dans les services concernés dénotent une ignorance généralisée de ce qu'entraîne la gestion des propriétés immobilières. C'est ainsi qu'on ne tient aucun compte de certaines fonctions essentielles. Pour gérer efficacement les propriétés immobilières que le gouvernement possède et loue il faut:

- Tenir, à l'échelle du pays, des registres complets et exacts de toutes les propriétés.
- Tenir un inventaire et une comptabilité d'exercice de la propriété, avec comptes d'amortissement lorsqu'ils sont indiqués.
- Identifier rapidement les propriétés inutiles, et vendre sans tarder les biens excédentaires.
- Administrer comme il faut et désigner les responsables de chaque fonction.

Bien que plusieurs aspects de la gestion des propriétés immobilières soient codifiés dans divers textes législatifs, aucune règle fondamentale n'a été établie dans ce domaine. On gagnerait beaucoup à procéder d'une façon plus systématique et plus conforme aux habitudes commerciales.

2

TERRES

Le gouvernement fédéral possède dans les provinces du Canada environ 46 millions d'acres de terres affectées à divers usages. Voici comment se décompose cette superficie totale selon les principaux usages:

	Millions d'acres
Parcs nationaux	12
Réserves indiennes	6
Installations militaires	6
Divers	22
TOTAL	46

La catégorie «divers» englobe toutes sortes de terrains comme des lots urbains, des lotissements, de vastes aéroports et des réserves forestières. En dehors des provinces, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales administre le domaine public qui comprend 965 millions d'acres, dont la plus grande partie est en friche.

ACHAT DE TERRES

N'importe quel ministère ou organisme peut acheter des terrains pourvu qu'il dispose des fonds nécessaires; mais les dépenses excédant $15,000 exigent l'approbation du conseil du Trésor. A l'heure actuelle, les ministères et les organismes qui achètent le plus de propriétés sont le ministère de la Défense nationale, celui des Travaux publics, celui des Transports et la Commission

de la capitale nationale. Ces quatre organismes ont une section spéciale qui traite de l'acquisition de terrains. Les autres ministères se passent d'habitude des services d'un personnel possédant une compétence spéciale, pour la bonne raison qu'ils achètent moins de terrains.

Le gouvernement se procure les terrains dont il a besoin, soit en les achetant, soit en les expropriant. Dans ce dernier cas, la Couronne acquiert d'emblée le titre de propriété et si le dédommagement n'est pas réglé à l'amiable avec le propriétaire, l'affaire est décidée par la Cour de l'Échiquier. Les prix négociés et les dédommagements réglés à l'amiable sont imputés au budget des ministères acquéreurs, mais les montants adjugés par la Cour de l'Échiquier sont imputés directement au Fonds du revenu consolidé.

On ne saurait trouver à redire à la pratique de l'expropriation ou de prise de possession par la Couronne, à condition que ce droit ne soit exercé qu'en cas de nécessité et que les représentants de la Couronne agissent en toute justice et avec diligence. Il ne fait aucun doute que les expropriations peuvent donner lieu à des désagréments que l'argent ne saurait dédommager mais il va de soi que les besoins publics doivent l'emporter sur les droits des particuliers. Par conséquent, lorsqu'on doit absolument recourir à l'expropriation, il faut épargner à l'ancien propriétaire tout désagrément inutile. Cet homme a droit à des égards et il ne faut pas le faire languir.

Vos commissaires, après avoir étudié les pratiques administratives courantes, sont loin d'être convaincus que ces principes sont respectés. On a visiblement tendance à retarder les choses et en particulier l'indemnisation; trop souvent, on force l'exproprié à prendre lui-même la décision de se défaire de sa propriété: par exemple on le dissuade de poursuivre les négociations en le menaçant d'un procès alors que les fonctionnaires refusent de dévoiler leur jeu et cherchent à payer un prix inférieur à la valeur réelle de la propriété. Bien entendu, il sera plus facile d'adopter des attitudes et des méthodes convenables dans les ministères qui comptent déjà un personnel spécialisé que dans les services qui ont rarement recours à l'expropriation. Il faudrait peut-être parvenir à de prompts règlements à l'amiable au moyen d'une procédure approuvée d'arbitrage.

Les achats de terrains à l'étranger, effectués surtout par le ministère des Affaires extérieures et par celui du Commerce, sont soumis à l'approbation du conseil du Trésor. Les ambassadeurs et les conseillers commerciaux recommandent parfois l'achat, à l'étranger, de propriétés destinées aux chancelleries et aux résidences diplomatiques et il existe des programmes à long terme prévoyant des achats de ce genre.

D'après ce qui se passe ailleurs on sait qu'il y aurait moyen de réduire fortement les sommes que les services fédéraux affectent à l'achat de nouveaux

terrains en comptant davantage sur les possessions actuelles et, lorsque cela est possible, en effectuant des transferts, en regroupant ou en subdivisant les propriétés de l'État afin de répondre aux besoins nouveaux. Cette solution exige comme condition préalable un inventaire précis et complet des propriétés de l'État. Malheureusement, le gouvernement canadien ne possède pas d'inventaire de ce genre. On a essayé à plusieurs reprises de combler cette lacune. Depuis 1956, le ministère des Travaux publics fait un effort dans ce sens. Grâce à lui il existe aujourd'hui un registre, un peu rudimentaire il est vrai, où sont énumérées de nombreuses propriétés du gouvernement.

Pour que ce registre puisse être vraiment utile du point de vue gestion il faudrait qu'il énumère toutes les propriétés du gouvernement et il faudrait qu'il renferme un minimum nécessaire de renseignements concernant chaque propriété. A l'heure actuelle, on n'y trouve que l'emplacement des terrains et une indication de leurs limites. Davantage de renseignements doivent être consignés; par exemple, l'usage que l'on fait des terrains, les bâtiments qui s'y trouvent, leur prix d'achat et la date de leur acquisition ainsi que la valeur qui leur est attribuée, pour le cas où des subventions seraient accordées au lieu d'impôts, de taxe pour services de viabilisation, etc.

Il importe de dresser un inventaire complet et perpétuel non seulement des propriétés achetées, mais aussi pour faciliter la vente et la gestion des propriétés. Vos commissaires reviendront donc sur cette question un peu plus loin.

VENTE OU ABANDON DE TERRES

Le gouvernement fédéral ne s'occupe guère des propriétés dont il n'a plus besoin. On ne peut même pas hasarder une estimation approximative du montant que le gouvernement pourrait réaliser s'il vendait les terrains dont il n'a plus besoin. Parmi les 22 millions d'acres que le gouvernement possède à l'heure actuelle il y a sans aucun doute un nombre appréciable de terrains qui pourraient être vendus. Le produit de ces ventes serait considérable et serait sans doute supérieur aux dépenses que l'on fait actuellement pour acquérir de nouveaux terrains. Il serait en outre dans l'intérêt du public de faire en sorte que ces propriétés redeviennent productives, et qu'elles supportent une partie du fardeau des impôts.

C'est à cause d'un malheureux concours de circonstances qu'on laisse échapper une si belle occasion. Les méthodes concernant la vente des terrains fédéraux sont incommodes et archaïques; les arrangements en vertu desquels les ministères détiennent des terrains incitent ces derniers à garder les propriétés inutiles au lieu de s'en défaire et, plus grave encore, c'est que personne n'est pleinement responsable de la vente des terrains de la Couronne.

La vente ou l'abandon des terrains fédéraux s'effectue sous l'empire de deux lois: la *Loi sur les concessions de terres publiques* et la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*. La première, la *Loi sur les concessions de terres publiques,* est une mesure législative de portée générale qui figure dans nos recueils de lois depuis nombre d'années et qui prévoit la vente des terrains «qui ne sont pas requis pour des fins publiques». En vertu de cette loi, les ministères peuvent vendre des terrains sans avoir à déclarer que ce sont des terrains de surplus (façon de procéder dont il sera question ci-dessous) et les dispositions de ladite loi s'appliquent surtout aux transactions engagées avec les provinces.

Une clause digne de mention que renferme l'article 8 de la *Loi sur les concessions de terres publiques* prescrit que les «terres publiques que le gouverneur en conseil déclare nécessaires à la défense du Canada ne doivent pas être vendues ni aliénées, et il ne doit pas en être disposé autrement; mais elles peuvent être louées ou utilisées d'une autre manière selon ce que le gouverneur en conseil juge le plus opportun pour l'avantage du Canada». Parce que le gouverneur en conseil n'a pas recouru systématiquement à cet article il est difficile de déterminer la portion des six millions d'acres des forces armées qui pourrait être mise en vente. Rien n'indique que les forces armées aient sérieusement tenté de vendre certaines parties de ces immenses propriétés dont elles n'ont pas besoin.

La *Loi sur les biens de surplus de la Couronne,* qui remonte à la dernière guerre, s'applique d'une façon générale à la plupart des propriétés de la Couronne, mais elle ne s'applique pas à certaines catégories importantes de terres de la Couronne, notamment les parcs nationaux, les réserves indiennes et forestières, les terres situées dans les territoires, diverses terres qui relèvent du ministère des Transports, etc. Cette loi d'ailleurs n'entre en vigueur que lorsqu'un ministère déclare avoir des propriétés excédentaires. Sur quoi un organisme, connu sous le nom de Corporation de disposition des biens de la Couronne, cherche un acheteur au moyen d'annonces dans les journaux et négocie la vente. Ni la loi, ni la façon dont est organisée la Corporation de disposition des biens de la Couronne ne se prête particulièrement à la vente des propriétés immobilières en excédent.

Si cette méthode laisse à désirer, c'est surtout parce que l'initiative est laissée aux ministères qui possèdent des terres de surplus, alors qu'en fait, et ce pour plusieurs raisons, ces ministères prennent rarement l'initiative de vendre. La première raison, c'est que dans bien des cas les ministères sont très peu renseignés sur les propriétés dont ils ont la garde et ils ne disposent d'aucun moyen systématique pour identifier les terrains dont ils n'ont pas besoin. En outre, comme les subventions accordées aux municipalités à titre d'impôts ne

sont pas imputées au compte des ministères qui détiennent les terres, ceux-ci n'ont rien à perdre au point de vue financier en continuant de garder des propriétés qui ne leur servent à rien. Lorsque des terres sont vendues, aucune partie du produit de la vente n'est créditée aux ministères. En dernier lieu les fonctionnaires croient généralement que les ministères «possèdent» les propriétés fédérales qui leur sont confiées. Il serait préférable, cependant, que les fonctionnaires aient la notion d'une propriété collective. Selon ce principe les propriétés adjugées à un ministère ou achetées par lui ne font pas partie de ses ressources à tout jamais.

Les règlements incitant les ministères à déclarer leurs excédents n'ont, pour ainsi dire, aucun effet en ce qui concerne les terres. Lorsque de telles déclarations sont faites c'est souvent à la suite d'instances présentées par des personnes intéressées à acheter des terres. La Corporation de disposition des biens de la Couronne, dont les ventes de terrains se sont montées à environ 2 millions de dollars en 1961, ne peut prendre aucune initiative. Il en résulte que la superficie des terres vendues est négligeable par rapport à l'ensemble des terres dont le gouvernement n'a pas besoin.

Une fois qu'une vente est conclue, la façon de procéder pour transférer le titre de propriété à l'acheteur est extrêmement compliquée et peut exiger la participation non seulement du ministère concerné et de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, mais aussi du gouverneur en conseil, du secrétariat d'État et du ministère de la Justice. Dans notre rapport intitulé *Services juridiques,* nous avons recommandé la simplification de cette façon de procéder.

En plus de pouvoir vendre ou faire cadeau de ses propriétés immobilières, le gouvernement peut aussi, selon la loi, les condamner ou les abandonner. Après avoir publié une déclaration officielle annonçant qu'elle a cessé d'occuper une certaine propriété, la Couronne n'en est plus responsable. Le gouvernement s'est très peu servi de cette loi pour se défaire de ses propriétés, peut-être parce qu'elle s'applique surtout aux bâtiments et aux ouvrages de génie. Il en résulte que le gouvernement est souvent obligé de réparer et de remplacer des installations qui ont cessé depuis longtemps de jouer un rôle dans les programmes fédéraux.

En résumé, la simple inertie des ministères à se défaire des propriétés immobilières qui ne servent plus, inertie qui s'explique en partie par le fait que les ministères n'ont pas à rendre compte de leurs opérations, peut être considérée comme la principale raison de l'échec des dispositions actuelles. Cependant la plus importante lacune du système provient de ce que les responsabilités en matière de vente et d'abandon des propriétés de la Couronne sont trop éparpillées.

LOCATION DE TERRAINS ET DE MAISONS

D'un bout à l'autre du Canada, de nombreuses propriétés fédérales sont utilisées par des tiers. On trouve des arrangements de toutes sortes et il n'y a aucune marche spécifique à suivre. Cela donne lieu à certaines anomalies: par exemple, la pelouse de l'Assemblée législative du Québec est une terre de la Couronne ainsi qu'une partie des terrains de l'exposition d'Ottawa. D'une façon plus générale, des maisons d'habitation, des terrains situés en ville ou dans des parcs nationaux, des quais et des droits d'accès aux quais, des terrains riverains, des droits relatifs à l'électricité, etc., sont loués à des particuliers ou à des entreprises commerciales.

L'enquête a révélé qu'un grand nombre de baux portent sur de longues périodes et renferment souvent une clause prévoyant leur renouvellement automatique. La revalorisation des loyers en cours de bail est parfois prévue mais l'absence d'une telle clause a permis dans certains cas que des loyers exagérément bas soient payés pendant des années. Il semble, en général, que le prix des terrains situés dans des lotissements appartenant au gouvernement fédéral est peu élevé, surtout si l'on tient compte du coût des services fournis. D'une façon générale, on n'a pas su exploiter à fond les possibilités de revenus des nombreuses propriétés que le gouvernement loue. En portant les loyers à un niveau raisonnable, on pourrait accroître sensiblement les revenus. Comme pour d'autres aspects de la gestion des propriétés immobilières, les locations ne seront pas gérées efficacement tant qu'on n'aura pas établi un registre complet des propriétés fédérales.

Au cours des ans, le gouvernement a construit un grand nombre de maisons d'habitation pour ses fonctionnaires. Situées principalement dans les Territoires du Nord, dans les parcs nationaux, près des fermes expérimentales, le long de la frontière, près des écluses et autres lieux semblables, ces maisons d'habitation sont de types très variés. Dans les régions isolées, leur construction, naturellement, a coûté beaucoup plus cher que celle de maisons semblables bâties dans les grands centres. En vue d'uniformiser le montant des loyers, la Société centrale d'hypothèques et de logement a commencé, depuis quelque temps déjà, l'estimation de toutes les propriétés que le gouvernement loue à des tiers, et il serait fort souhaitable que ce travail soit terminé le plus tôt possible. Lorsque les prix en vigueur et les valeurs courantes exigent un loyer disproportionné à la capacité de payer, comme cela peut se produire dans le Nord, par exemple, l'employé est protégé par une règle prescrivant que le loyer ne doit pas excéder 20 p. 100 de son traitement ou 25 p. 100 lorsque les services de viabilisation lui sont fournis.

En plus d'assurer l'entretien convenable de ces propriétés, il convient de veiller à ce que les logements fournis conviennent à ceux qui en font usage

et que les loyers soient raisonnables et uniformes dans tous les services du gouvernement. Vu qu'un certain nombre de ministères exercent une activité distincte dans ce domaine, l'uniformité s'établira sans doute difficilement. Il importe donc de poursuivre énergiquement les efforts spéciaux dont il a été question plus haut. Étant donné, toutefois, que cette tâche fait partie intégrante de la gestion des propriétés immobilières, il vaudrait mieux qu'elle soit placée sous le contrôle d'un organisme unique qui devrait régler toutes les questions immobilières.

UTILISATION DES TERRES

La question de l'utilisation et de la conservation des terres est de plus en plus à l'ordre du jour au Canada, aux échelons municipaux et provinciaux aussi bien qu'à l'échelon fédéral. L'intérêt que porte à cette question le gouvernement fédéral s'explique non seulement à cause de ses répercussions sur l'économie, mais aussi parce que les propriétés immobilières de l'État sont de beaucoup les plus importantes au Canada. En exerçant ses prérogatives, le gouvernement fédéral modifie souvent la structure physique des villes. De même, les programmes fédéraux influencent profondément parfois l'aménagement de régions rurales et des banlieues et les services de transport dont ces régions ont besoin.

Dans toutes les villes du Canada, les ministères et les organismes de l'État construisent des édifices publics, des immeubles administratifs et des entrepôts. Des aéroports sont aménagés, certains comme établissements fédéraux, d'autres grâce à des fonds du gouvernement fédéral. Toutes sortes d'installations portuaires sont construites ou agrandies. Les problèmes qui se posent dans les grandes villes mettent de plus en plus en relief la nécessité d'éliminer les taudis et d'entreprendre des travaux de réaménagement urbain. A cet égard, l'emplacement des immeubles fédéraux peut avoir une importance particulière. Dans les régions rurales, des programmes d'assèchement de terrains, d'irrigation et de pâturages collectifs sont mis en œuvre au moyen de fonds fédéraux. Les établissements militaires qui couvrent de vastes étendues de terrain, les routes d'accès aux mines et les autoroutes fédérales ont des répercussions sur la configuration rurale. La construction de quais grâce à des fonds fédéraux peut stimuler considérablement la mise en valeur des régions côtières.

On ne se rend pas assez compte qu'il n'est plus dans l'intérêt public que le gouvernement fédéral agisse indépendamment des autorités locales ou régionales en matière de planification, car ses projets ont tellement d'envergure dans certains cas qu'ils peuvent désorganiser les améliorations à long terme que projettent les autorités locales. A l'heure actuelle, les divers ministères et organismes fédéraux concernés agissent séparément. Dans de telles condi-

tions, il est presque impossible d'adopter une ligne de conduite uniforme à l'échelon fédéral en ce qui a trait à l'utilisation des terres, à la planification et au développement général. De toute évidence, il incombe au gouvernement fédéral et il est de son intérêt de prendre une part active et efficace aux programmes en voie de réalisation, d'orienter l'expansion future dans un sens opportun et de réaménager les anciennes localités de façon à répondre aux besoins actuels. Cette responsabilité pourrait même comprendre une certaine initiative dans des régions où le gouvernement fédéral peut jouer un grand rôle parce qu'il y possède un grand nombre de propriétés immobilières. Vos commissaires estiment que tout programme relatif à la gestion des propriétés immobilières devrait prévoir un examen continu de cette question et l'affectation d'un personnel assez nombreux et d'une compétence voulue pour s'acquitter de cette tâche.

LOIS RELATIVES AUX TERRES

L'achat, la gestion, l'utilisation et la vente des terres fédérales sont réglementés par plusieurs lois. Il a déjà été question de la *Loi sur les concessions de terres publiques* et de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*. Les expropriations sont assujéties à la *Loi sur les expropriations*. D'autres lois, telles que la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la production de défense*, la *Loi sur les subventions aux municipalités* et la *Loi sur les travaux publics*, renferment des clauses relatives aux terres fédérales. Ces mesures législatives manquent souvent de cohésion si on les considère dans leur ensemble, et leurs dispositions, dont bon nombre remontent loin dans le passé, ne répondent pas aux besoins actuels. Il est donc très souhaitable d'amender et d'unifier toutes ces lois.

RECOMMANDATIONS

Avant d'aborder l'étude des terres destinées à des fins spéciales, vos commissaires font ci-dessous quelques recommandations concernant la gestion des propriétés dans tous les organismes fédéraux, à l'exception des grandes sociétés de la Couronne.

Nous recommandons donc:

1 Que l'on songe à réunir dans une même loi les mesures législatives qui portent sur l'achat, la vente ou la location par les ministères et autres organismes de l'État, de propriétés immobilières situées au Canada et à l'étranger.

2 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de dresser un inventaire complet des propriétés que les organismes du

gouvernement fédéral possèdent ou louent, et qu'il tienne cet inventaire perpétuellement à jour en y inscrivant toutes les transactions immobilières du gouvernement.

3 Que le ministère des Travaux publics, en s'organisant pour gérer les propriétés immobilières, désigne un personnel spécial qui sera chargé d'étudier les questions relatives à l'utilisation des terres appartenant à l'État et de collaborer avec les organismes provinciaux et municipaux pour effectuer des développements urbains, ruraux et régionaux.

Vos commissaires sont convaincus que la gestion des propriétés immobilières, sous tous ses aspects, devrait relever d'un seul organisme, à savoir le ministère des Travaux publics. Pour des raisons que nous exposerons plus loin dans le présent rapport, nous estimons qu'il est préférable, pour l'instant, d'exclure de cette centralisation les activités immobilières des forces armées et de se contenter de les réorganiser en groupant les transactions des trois armes au sein d'une seule agence immobilière relevant du ministère de la Défense nationale.

Nous recommandons donc:

1 Que le ministère des Travaux publics devienne la seule autorité habilitée à gérer les propriétés immobilières autres que celles de la défense.

2 Que les propriétés, autres que militaires, soient acquises par voie d'achat ou de location par le ministère des Travaux publics et en son nom.

3 Que la vente de toutes les propriétés excédentaires du gouvernement fédéral, y compris celles des forces armées, relève du ministère des Travaux publics et qu'en vertu d'un régime d'organisation approprié, de sérieux efforts soient faits pour identifier les propriétés immobilières inutiles et s'en défaire.

4 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne ne s'occupe plus désormais de la vente des propriétés immobilières excédentaires.

Les types les plus importants de propriété dont il est question ci-après sont les parcs nationaux et les lotissements du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux genres de propriété sont astreints à des règlements administratifs très différents de ceux qui s'appliquent aux autres propriétés immobilières de l'État.

Le gouvernement fédéral s'occupe de dix-sept parcs nationaux. A l'exception du parc national Wood Buffalo, réserve de bisons administrée séparément, ces parcs dont les superficies vont de 4,200 milles carrés à moins de 200 acres, relèvent du Service des parcs nationaux du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales. Le tableau 1 ci-dessous permet de comparer les superficies et les bilans de ces parcs.

Tableau 1—PARCS ADMINISTRÉS PAR LE SERVICE DES PARCS NATIONAUX 1960–1961

Parc	*Province*	*Superficie en milles carrés*	*Nombre de visiteurs*	*Dépenses* *Exploitation*	*Dépenses* *Immobilisations*	*Recettes*
			(en milliers)	(en milliers de dollars)		
Banff	Alb.	2,564	1,078	1,766	1,181	703
Cap-Breton	N.-É.	367	323	308	450	36
Elk Island	Alb.	75	198	269	321	49
Fundy	N.-B.	79.5	227	223	351	55
Îles de la baie Georgienne	Ont.	5.4	20	45	21	5
Jasper	Alb.	4,200	357	918	699	306
Kootenay	C.-B.	543	468	453	287	203
Mont Revelstoke et Glacier	C.-B.	621	39	254	706	8
Pointe-Pelée	Ont.	6	546	92	115	36
Prince-Albert	Sask.	1,496	138	478	486	141
Île du Prince-Édouard	Î. du P.-É.	7	412	166	525	42
Mont Riding	Man.	1,148	629	489	549	180
Îles du Saint-Laurent	Ont.	.2	62	53	34	2
Terra-Nova	T.-N.	156	20	114	486	37
Lacs Waterton	Alb.	203	349	319	417	128
Yoho	C.-B.	507	65	374	636	49
Grandes routes dans les parcs					6,663	
Bureaux principaux et régionaux*				275	369	
Services de génie*				534	34	19
		11,978.1	4,931	7,230	14,330	1,999

* Y compris les frais relatifs aux lieux historiques.

La *Loi sur les parcs nationaux* stipule que ces parcs sont «dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance» et stipule, en outre, qu'ils doivent être entretenus «de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures». Voilà des termes plutôt contradictoires, car l'aménagement de commodités et d'installations récréatives pour les cinq millions de personnes qui visitent les parcs chaque année modifie forcément l'aspect du paysage et lui enlève une partie de son caractère sauvage. Ces deux objectifs de la loi pourraient bien devenir de plus en plus inconciliables à mesure qu'augmentera le nombre des visiteurs, ce qui entraînera, d'autre part, l'expansion des neuf lotissements actuels et la construction de nouvelles routes et de nouvelles pistes dans les parcs.

On pourrait normalement s'attendre à ce que l'exploitation de si vastes territoires rapporte des revenus appréciables simplement en recueillant les récoltes annuelles selon un bon principe de conservation. On a constaté, cependant, que la moitié des recettes globales provient des touristes sous forme de droits perçus sur les voitures, de taxes de divertissement, ou de permis. On est donc forcé de conclure que nos parcs nationaux ne sont pas mis suffisamment en valeur. Par exemple, en 1960-1961, les permis et redevances pour l'exploitation du bois ont rapporté $21,850, ce qui constitue, à vrai dire, un piètre bénéfice pour les 12,000 milles carrés des parcs.

L'administration des lotissements a souffert, semble-t-il, de ce que ses fonctions n'aient pas été séparées de l'administration générale des parcs et de ce que des méthodes d'organisation n'aient pas été établies pour permettre d'accomplir au mieux ce travail extrêmement spécialisé. Pareil inconvénient, auquel viennent s'ajouter une centralisation excessive de l'autorité au siège de l'administration centrale à Ottawa et l'absence d'un programme comportant des objectifs bien précis, explique certaines conditions peu satisfaisantes que vos commissaires ont constatées, notamment:

- Les communications entre l'administration et les résidents et concessionnaires des lotissements sont insuffisantes.

- Les administrateurs des parcs sont embarrassés indûment de problèmes de détail au jour le jour et, ce qui complique leur tâche, ils ne détiennent pas l'autorité suffisante pour prendre des décisions sur place.

- Les relevés des dépenses afférentes aux services et installations locales ne servent pas à fixer les montants à exiger des résidents pour les services de viabilisation, pour la collecte des ordures ménagères et pour les autres services fournis ordinairement par les municipalités.

- Les loyers des terrains utilisés à des fins résidentielles ou commerciales sont très différents les uns des autres.

Vos commissaires sont d'avis qu'il y aurait lieu d'apporter d'importants changements pour améliorer l'exploitation des parcs nationaux. Il faudrait d'abord reviser complètement le programme relatif aux parcs nationaux et instituer des méthodes d'exploitation permettant de réaliser le double objectif qui est de divertir les populations tout en préservant les beautés naturelles et le caractère particulier des paysages. On devra également tenir compte, dans le futur programme, des différences extrêmes de superficie qu'on peut voir au tableau 1 et de la mauvaise répartition géographique des parcs. (*Voir* tableau 1A.)

Tableau 1A—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PARCS NATIONAUX

	Nombre de parcs	*Superficie en milles carrés*	*Frais d'exploitation 1960-1961*
			(en milliers de $)
A l'ouest du Canada			
dans les Rocheuses	6	8,638	4,184
dans les Prairies	3	2,719	1,236
	9	11,357	5,420
Dans l'Ontario	3	11.6	190
Dans les provinces atlantiques	4	609.5	811
	16	11,978.1	6,421

Les trois petits parcs de l'Ontario se distinguent des autres parcs fédéraux par leur administration, leurs ressources et par leur valeur touristique. Par ailleurs, ces parcs sont englobés dans un vaste réseau de parcs provinciaux et de terrains de jeux dont le nombre augmente sans cesse. Il y a donc de bonnes raisons pour que le gouvernement cesse d'exploiter des parcs fédéraux dans cette région. Les parcs de l'Ouest et ceux de l'Est forment, eux, deux groupes compacts qui, tout en ayant des dimensions très variées, n'en sont pas moins administrés de façon très semblable.

Si l'on s'en rapporte aux chiffres on voit que les parcs de l'ouest du Canada, en particulier ceux des montagnes Rocheuses, représentent le gros des parcs auxquels on devra songer lorsqu'on mettra sur pied le futur programme. La mise en valeur des ressources naturelles et des possibilités touristiques devra être facilitée par de nouvelles routes d'accès et par une administration compétente. Les six parcs des montagnes Rocheuses sont immenses et situés très près les uns des autres, ce qui donnera lieu à des problèmes en ce qui concerne

le genre des activités à prévoir et l'échelle sur laquelle ces activités devront être conduites. La gestion des lotissements situés dans les parcs exige des méthodes administratives et financières très spéciales. Enfin ces parcs doivent être gérés en étroite collaboration avec les provinces qui sont directement intéressées à leur bon fonctionnement.

Vos commissaires sont d'avis que l'exploitation de ces parcs, qui représentent un capital de plus de 200 millions de dollars, devrait éventuellement se faire sur une base d'autonomie financière. Pour que les responsables de l'exploitation puissent atteindre ce but il faudra qu'ils fassent preuve d'une grande clairvoyance et d'une grande souplesse, qualités que l'on ne peut guère trouver au sein d'un ministère chez des fonctionnaires ayant d'autres responsabilités. Vos commissaires estiment, par conséquent, que la gestion des parcs nationaux devrait être confiée à une commission autonome. Le mandat de cette commission devra contenir une définition sans ambages de la politique à suivre et les responsables de la gestion des parcs devront être nommés sur la recommandation des membres de cette commission. Le quartier général de la nouvelle commission devrait être installé près des grands parcs de l'Ouest et une annexe établie dans les provinces atlantiques pourrait administrer les parcs nationaux qui s'y trouvent.

La première tâche de la commission proposée consistera à combler les lacunes les plus évidentes du système actuel. Les directeurs de parc doivent avoir plus d'autorité et leurs responsabilités doivent inclure toutes les activités qui ont lieu dans le parc qu'ils gèrent. Pour régulariser quelque peu les relations qui existent entre le gouvernement et les résidents des parcs et pour permettre à ces derniers de jouer un rôle approprié dans l'administration locale, la gestion des lotissements devrait être séparée de la gestion des parcs et organisée plutôt comme une administration municipale. Le financement des opérations de lotissement devrait être effectué sur la base des financements municipaux et le budget de ces opérations devrait être un budget séparé et équilibré. Les loyers demandés dans les lotissements et ailleurs dans les parcs devraient être revisés et fixés de façon plus rationnelle.

La commission proposée serait autonome en ce sens que ses membres auraient l'entière responsabilité de la gestion des parcs; les employés de cet organisme du gouvernement devraient cependant faire partie de la fonction publique. Les services auxiliaires du gouvernement pourront être mis à la disposition de la commission mais, par suite de la nature spéciale des transactions immobilières susceptibles de se produire dans les parcs, le ministère des Travaux publics devrait déléguer ses pouvoirs à la commission des parcs pour que puissent être réglées sur place les locations et autres transactions immobilières.

Nous recommandons donc: 1 Que la politique nationale en matière de parcs nationaux soit examinée et qu'une description complète des buts à poursuivre soit incorporée dans des textes législatifs appropriés.

2 Que les parcs nationaux soient administrés par une commission dont les membres, non affiliés à la fonction publique, seront nommés pour quelques années et rémunérés.

Les observations ci-dessus qui concernent l'exploitation des lotissements s'appliquent aussi aux entreprises du même genre dans les territoires du Nord et, à mesure que ces territoires seront mis en valeur, il faudra les administrer. Vos commissaires expriment de nouveau l'avis qu'en pareil cas il importe de reconnaître sans tarder que la mise en valeur et l'administration subséquente d'un lotissement ne sauraient être assurées dans les cadres administratifs ordinaires d'un ministère. Une décentralisation poussée est donc nécessaire et la meilleure façon de répondre aux besoins sera d'établir des corporations municipales de type spécial. On en trouvera un exemple, qu'il conviendrait peut-être au gouvernement fédéral d'imiter, dans la *New Towns Act* de l'Alberta.

3

CONSTRUCTION–MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

Dans le domaine de la construction où les dépenses se sont chiffrées par 312 millions de dollars en 1960-1961, les activités des ministères et les organismes portent pratiquement sur tous les genres de travaux, depuis les aménagements touristiques jusqu'aux hôpitaux en passant par des immeubles à plusieurs étages et par de vastes aérogares. Les ministères et les autres organismes procèdent aussi à des travaux de voirie comprenant entre autres la construction de routes nationales et de pistes dans les parcs. Ils construisent des ports, des centrales nucléaires, des barrages et des systèmes d'irrigation. On n'en finirait pas d'énumérer les ouvrages, grands ou petits, ordinaires ou exceptionnels, réalisés sous l'égide du gouvernement fédéral.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

On a déjà signalé que des ministères et les autres organismes empiètent de plus en plus sur les attributions qui, lors de la Confédération, ont été conférées exclusivement au ministère des Travaux publics en ce qui concerne les travaux de construction. De nos jours, seulement 25 p. 100 de toutes les constructions du gouvernement sont effectuées par le ministère des Travaux publics pour son propre compte; les travaux qu'il exécute pour le compte d'autres ministères représentent un autre 15 p. 100 de son activité. Ses principaux concurrents indépendants sont le ministère de la Défense nationale et le ministère des Transports qui exécutent respectivement 25 p. 100 et 20 p. 100 du pro-

gramme de construction du gouvernement. Une partie des travaux de ces deux ministères est effectuée dans le cadre des lois existantes mais, le plus souvent, c'est par des voies indirectes qu'elles sont approuvées par le Parlement. Ainsi, des ministères qui auparavant dépendaient entièrement du ministère des Travaux publics pour leurs travaux de construction ont demandé des crédits au Parlement afin de donner suite à des projets impliquant des constructions. Ayant obtenu satisfaction ils se sont mis à construire eux-mêmes, s'arrogeant ainsi un véritable statut d'organismes de construction. Comme on le verra plus en détail dans les pages qui suivent, cela donne lieu à des doubles emplois considérables dans la fonction publique en ce qui concerne le personnel chargé de dresser les plans et le personnel préposé à la construction. Depuis la dernière guerre, les travaux de construction effectués pour les forces armées ont entraîné de fortes dépenses. La plupart des travaux ont été effectués par le ministère de la Production de défense assisté par la société *Defence Construction (1951) Limited* ou par le personnel technique et professionnel des trois armes. Toutefois, des dispositions sont prises pour que le ministère des Travaux publics fournisse au ministère de la Défense nationale et aux forces armées certains genres de locaux dont ils ont besoin, notamment des édifices administratifs et des entrepôts. Vos commissaires estiment que le partage des responsabilités est à cet égard raisonnable et adéquat.

Trois directions du ministère des Travaux publics s'occupent des constructions: deux d'entre elles ont des responsabilités en matière d'entretien et de gestion. En plus d'être chargée du programme de construction du ministère, la Direction du bâtiment gère les constructions de tous les ministères civils, sauf celles des Services de l'Air du ministère des Transports. Cette direction comprend dix bureaux régionaux; en 1960-1961, ses dépenses se sont élevées à environ 31 millions de dollars. La Direction des ports et des cours d'eau est chargée de l'établissement des plans et de la construction d'une grande variété d'ouvrages maritimes tels que quais, brise-lames, digues, etc. Elle doit effectuer des améliorations et des réparations dans les ports. Elle effectue aussi beaucoup de travaux de dragage. Elle possède quatorze bureaux régionaux et elle a dépensé près de 13 millions de dollars en 1960-1961.

La Direction des développements techniques conçoit et construit des routes, des ponts et d'autres ouvrages comme les systèmes d'approvisionnement en eau potable, les systèmes d'évacuation des eaux-vannes, les routes d'accès et les parcs de stationnement. Cette direction administre la Loi sur l'autoroute transcanadienne et le programme des routes d'accès aux mines et elle effectue des études techniques spéciales. Elle compte dix bureaux régionaux. En 1960-1961 ses dépenses (capital et exploitation) se sont élevées à plus de 61 millions de dollars.

Par l'intermédiaire de ses directions, le ministère des Travaux publics fournit des services d'architecture, de génie et autres à tous les ministères et organismes. Comme on l'a déjà dit, il effectue un volume considérable de travaux de construction pour eux mais les dépenses propres à chaque travail sont imputables sur les crédits du ministère ou de l'organisme intéressé. Le tableau 2 des dépenses relatives à l'année 1960-1961 donne une idée de l'activité du ministère.

Tableau 2—FRAIS DE SERVICE ET DÉPENSES DE CONSTRUCTION IMPUTÉS SUR LE COMPTE D'AUTRES ORGANISMES PAR LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS—1960-1961

Ministère	*Dépenses 1960-1961*
Nord Canadien et Ressources nationales	$13,644,000
Affaires des anciens combattants	4,935,000
Citoyenneté et Immigration	4,536,000
Transports	3,272,000
Conseil national de recherches	2,459,000
Agriculture	1,643,000
Défense nationale	1,435,000
Santé nationale et Bien-être social	1,294,000
Gendarmerie royale	1,268,000
Mines et Relevés techniques	1,264,000
Pêcheries	457,000
Justice	111,000
Autres (7 ministères)	102,000
TOTAL	$35,152,000

AUTRES MINISTÈRES S'OCCUPANT DE CONSTRUCTION

Il s'agit ici des ministères qui font indépendamment des travaux de construction, à l'exception du ministère de la Défense nationale dont il sera question plus loin.

Ministère des Transports

La Direction des services de l'Air et celle des services de la Marine de ce ministère ont le personnel voulu pour exécuter des travaux de construction. Une grande partie des travaux requis par la Direction des services de la Marine sont exécutés par le ministère des Travaux publics, mais c'est la Direction elle-même qui adjuge les contrats relatifs à l'aménagement des canaux et des aides à la navigation. En 1960-1961 ses dépenses globales au chapitre de la construction se sont élevées à $11,100,000. La Direction des services de l'Air est

responsable de tous les travaux de construction ayant trait aux activités du ministère des Transports en matière d'aviation civile, de télécommunication et de météorologie. En 1960-1961, cette Direction a dépensé environ $62,400,000 en travaux de construction et de réparation.

Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales

Ce ministère comprend deux divisions techniques, une qui relève de la Direction des régions septentrionales, l'autre de la Direction des parcs nationaux. En 1960-1961, le ministère du Nord a exécuté par ses propres moyens des travaux de construction s'élevant à plus de $13,800,000. Des travaux s'élevant à un montant du même ordre ont été réalisés la même année pour le ministère du Nord par le ministère des Travaux publics.

Ministère de l'Agriculture

En 1960-1961, ce ministère a dépensé plus de 15 millions de dollars en achats de propriétés et en construction, dont 12 millions ont été affectés à des dépenses consenties sous l'empire de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* et de la *Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces Maritimes*. Le reste, soit un peu plus de 3 millions, a servi à l'exécution d'une foule de petits travaux, la plupart exécutés sous la direction du ministère des Travaux publics.

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

La Direction des affaires indiennes de ce ministère a affecté $10,500,000 à des travaux de construction en 1960-1961. Certains de ces travaux ont été exécutés sous la direction du ministère des Travaux publics mais tous ceux de moins de $50,000 et quelques-uns coûtant davantage ont été exécutés sous le contrôle de la Division du génie et de la construction de la Direction des affaires indiennes.

Travaux exécutés à l'étranger

Les deux principaux ministères engagés dans ces travaux sont celui des Affaires extérieures et celui du Commerce. Aux termes d'un programme de 10 ans, le ministère des Affaires extérieures compte dépenser 15 millions de dollars pour la construction de chancelleries et de résidences dans les villes étrangères. Le ministère du Commerce possède également un programme à long terme en vertu duquel il construit chaque année une ou deux résidences à l'étranger au coût d'environ $70,000 chacune. Les dépenses de ce type sont contrôlées par un comité du conseil du Trésor qui s'occupe du logement des fonctionnaires à l'étranger. En plus de représentants des ministères concernés, ce

comité comprend des fonctionnaires du conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics. Un sous-comité s'occupe du style à donner aux maisons construites à l'étranger. En principe, on emploie des architectes canadiens.

ORGANISMES DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION

Treize ministères et organismes civils possédaient en 1961 soit un service d'architecture, soit un service de génie civil, soit encore les deux. Comme l'indique le tableau 3, certains de ces services ne comptaient qu'un ou deux experts assistés de quelques employés auxiliaires. D'autres, par contre, sont très importants. En tout les services d'architecture et de génie civil emploient près de 4,000 personnes.

Tableau 3—PERSONNEL DES SERVICES D'ARCHITECTURE ET DE GÉNIE DE CERTAINS MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS—1961

Ministère ou organisme	*Architectes*	*Ingénieurs*	*Personnel auxiliaire*
Travaux publics	78	371	471
Transports	35	229	405[a]
Nord canadien et Ressources nationales	6	56	295
Agriculture	1	3	7
Loi sur le rétablissement agricole des Prairies	—	113	1,052[a]
Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes	—	10	70
Conseil des ports nationaux	—	40	117[a]
Citoyenneté et Immigration (Affaires indiennes)	2	12	78
Affaires des anciens combattants	1	3	13
Conseil national de recherches	9	—	281[a]
Justice (pénitenciers)	6	4	16[b]
Commission de la capitale nationale	1[d]	1	3
Gendarmerie royale	—	1	18
Commission d'énergie du Nord canadien	—	2	—
Affaires extérieures	1[c]	—	8
TOTAL	140	845	2,834

[a] S'occupent aussi de réparations et d'entretien
[b] Service aboli le 1er avril 1962
[c] Paris
[d] Architecte paysagiste

Comme l'indique la note au bas du tableau 3, le personnel énuméré ne s'occupe pas exclusivement de construction mais consacre une partie de son temps à des travaux d'entretien. Les directions de ces services se trouvent généralement à Ottawa mais le personnel n'en est pas moins fort dispersé d'un bout à l'autre du Canada. Les ministères demandent parfois de l'aide à d'autres organismes du gouvernement et ils engagent des architectes et des ingénieurs de l'extérieur pour faire les plans et diriger les travaux de construction. Vos commissaires n'ont pas pu savoir à combien se monte le travail fait par les architectes et les ingénieurs ainsi engagés mais il est certain que le volume des travaux confiés à l'extérieur est considérable.

Vers la fin de 1961, des mesures ont été prises pour réduire le double emploi de personnel dans les services de construction des divers ministères et organismes. Comme l'indique le renvoi b du tableau 3, le service d'architecture et de génie civil de la Direction des pénitenciers a été aboli et le ministère des Travaux publics a délégué treize de ses architectes auprès d'autres ministères pour aider ces derniers à élaborer des plans préliminaires et pour fournir une certaine liaison. Cette initiative est prometteuse mais il ne s'agit que d'un commencement et il reste encore beaucoup à faire pour éliminer le double emploi.

En se fondant sur les données qu'ils ont recueillies, vos commissaires estiment que la tendance à l'éparpillement des services de construction du gouvernement devrait être enrayée et que, pour des raisons d'économie et d'efficacité, tous les travaux de construction des ministères et organismes devraient être confiés à un seul organisme spécialisé. Il sera peut-être souhaitable éventuellement de confier aussi à cet organisme les travaux militaires mais, pour les raisons indiquées au chapitre 5 du présent rapport, il est actuellement préférable que ces travaux dépendent du ministère de la Défense nationale. Il est évident que l'éparpillement des services comporte certains désavantages. Cet éparpillement, par exemple, ne permet pas un rythme d'activité constant et il arrive qu'un personnel isolé au sein d'un ministère soit oisif; on entreprend alors des travaux inutiles uniquement pour fournir du travail au personnel en question. Les chances d'avancement sont limitées pour les cadres car, à cause des difficultés que cela comporte, les mutations d'un ministère à l'autre sont rares. La répartition très inégale des spécialistes techniques et professionnels dans les ministères et le manque d'uniformité quant à leur compétence semble parfois encourager certains ministères à chercher un personnel compétent chez les autres ministères.

Les observations qui précèdent s'appliquent surtout aux services situés en dehors d'Ottawa, là où de petits groupes de professionnels et de techniciens

sont parfois très isolés. En outre, le peu d'importance de certains services empêche de confier de véritables responsabilités. Pour ces raisons et parce que l'on a trop tendance, dans la fonction publique, à prendre des décisions de moindre importance à l'échelon central, les services régionaux sont beaucoup moins efficaces qu'ils pourraient l'être. Si un seul organisme était responsable des travaux de construction, il devrait pouvoir établir des services régionaux d'un bout à l'autre du pays, services qui disposeraient d'un personnel suffisamment nombreux et parfaitement qualifié. Il ne serait pas difficile alors de confier d'importantes responsabilités à ces services.

L'adoption d'une telle ligne de conduite aurait un autre avantage. La construction de grands ouvrages publics ne devrait plus donner lieu à une mauvaise gestion imputable au fait que la responsabilité n'est pas nette et qu'elle est répartie entre les divers ministères ou organismes concernés. Les travaux de Port-aux-Basques sont un exemple des pertes de temps et d'argent qu'occasionne la situation actuelle. Aux termes de l'accord d'union de Terre-Neuve avec le Canada, un service de transbordeur devrait être assuré entre North Sydney (N.-É.) et Port-aux-Basques (T.-N.) pour le transport des passagers et des marchandises. Ce programme mis sur pied en 1951 prévoyait l'aménagement de quais terminus dans chaque province ainsi que la construction d'un transbordeur. Trois organismes distincts du gouvernement et plusieurs bureaux d'ingénieurs conseil ont participé aux travaux qui n'ont été achevés qu'en 1959 à cause d'une série d'erreurs coûteuses. Lorsque le transbordeur a été terminé, on s'est aperçu qu'il ne pouvait pas utiliser les nouveaux quais de Port-aux-Basques. Après avoir consulté un spécialiste du Royaume-Uni, il a donc fallu effectuer d'importants travaux de dragage pour rectifier le chenal. Le tout a coûté plus de 20 millions de dollars. Fait digne de mention, il a été impossible de rejeter le blâme sur un seul des ministères ou des organismes en cause. Il n'a pas été question non plus de défaut d'exécution ou de quelque irrégularité que ce soit dans les travaux. Cet échec est donc uniquement attribuable au fait que les diverses parties du programme n'étaient pas coordonnées et qu'il manquait une direction centrale.

Lorsqu'on établira un programme général pour les travaux de construction du gouvernement, question qui sera discutée en détail plus loin, il sera nécessaire de dresser la liste des travaux prioritaires. A cet égard, divers facteurs doivent être pris en considération en plus de l'urgence relative du besoin des usagers éventuels. Des facteurs comme la possibilité d'avoir des entrepreneurs, le rythme local de la construction dans les diverses parties du pays, la nécessité d'intensifier la construction dans certaines régions pour des raisons économiques, les tâches relativement lourdes de certains services du gouvernement

dans certaines parties du pays (qui réduisent les chances d'un travail bien contrôlé) sont des facteurs qu'un organisme central de construction pourrait facilement mettre en lumière au moment où les décisions doivent être prises.

Nous recommandons donc:

1 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction de tous les travaux de construction requis par les ministères et organismes civils, ainsi que du recrutement du personnel professionnel, technique et auxiliaire que ces travaux exigent.

2 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction des travaux de construction effectués pour le ministère de la Défense nationale autres que ceux dont s'occupe actuellement le personnel de planification et de construction des forces armées.

PROGRAMME DE CONSTRUCTION

Dans leur rapport sur *La gestion financière,* vos commissaires recommandent que les ministères et les organismes soient tenus de préparer leurs prévisions budgétaires en fonction d'un programme. Il est également recommandé que ces programmes soient établis pour cinq ans de façon que les développements soient planifiés et de façon à ce que les besoins financiers du gouvernement soient connus à l'avance. Du point de vue financier, les «travaux publics» constituent un élément important dans de telles prévisions, d'autant plus que les dépenses pour de tels travaux sont facilement contrôlables. La planification à long terme est particulièrement justifiée dans la mesure où elle permet de répondre aux besoins qui se font sentir dans le secteur public. Dans les grandes villes, il peut être nécessaire de dresser des plans pour plus de cinq ans. Le gouvernement du Royaume-Uni fait des plans de dix ans pour la région londonienne, alors que ses plans pour les autres régions ne sont que de cinq ans.

Lorsqu'ils établiront leurs prévisions budgétaires immédiates ou à long terme, les ministères et les organismes y incluront le coût de leurs programmes de construction. Quand le Parlement approuvera les prévisions, des crédits seront accordés aux divers ministères et le ministère des Travaux publics se chargera du travail. Le coût de ce travail sera naturellement à la charge des

ministères concernés. Il n'en demeure pas moins qu'en préparant ses programmes à long terme le ministère des Travaux publics devra tenir compte des projets de tous les ministères qui auront recours à lui. Les programmes seront naturellement sujets à de fréquentes revisions. Certains projets devront être approuvés à l'avance par le conseil du Trésor et il est évident que la réalisation de chaque programme est conditionnée par le vote, au Parlement, des crédits nécessaires. Pour que les programmes restent toujours quinquennaux il faudra les ajuster annuellement. Le ministère des Travaux publics aura donc d'excellentes raisons d'entretenir des relations étroites avec les ministères et les organismes qu'il desservira. Les échanges de spécialistes qui se pratiquent de plus en plus actuellement seraient très utiles à cet égard.

Les plans quinquennaux permettraient à un système centralisé d'avoir un rendement accru. Grâce à eux les projets ne seraient plus réalisés sur une base d'urgence et les intéressés auraient tout le temps voulu pour dresser leurs plans et conclure leurs arrangements. Il y aurait aussi une meilleure répartition du personnel et du matériel dans les divers centres régionaux si l'organisation centrale connaissait à l'avance l'ampleur et l'emplacement des travaux à exécuter.

ADJUDICATION DES CONTRATS

L'article 36 de la *Loi sur les travaux publics* qui s'applique à tous les ministères sauf à celui de la Production de défense, se lit comme il suit:

> Quand un ouvrage doit être exécuté sous la direction d'un département du gouvernement, le ministre qui a l'administration de ce département doit demander, au moyen d'annonces publiques, des soumissions pour l'exécution de cet ouvrage, excepté
> a) dans le cas d'un ouvrage urgent, où tout retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
> b) dans le cas où les travaux peuvent être accomplis avec plus de célérité et plus économiquement par les employés du département intéressé; ou
> c) dans le cas où le coût estimatif de l'ouvrage est inférieur à quinze mille dollars et où il apparaît au ministre que, vu la nature de l'ouvrage, il n'est pas opportun de demander des soumissions.

Cette clause a pour but de permettre à tous de soumissionner pour les travaux de construction du gouvernement, d'obtenir des devis à des prix courants et d'empêcher que des contrats ne soient accordés par favoritisme. Le ministère de la Production de défense, qui n'est pas visé par l'article précité, publie néanmoins des annonces dans le but d'obtenir des soumissions pour certains travaux. Dans le cas des contrats adjugés, la Couronne jouit d'une protection supplémentaire, car on a maintenu une pratique qui était en vigueur durant la guerre et qui consiste à reprendre une partie des bénéfices réalisés par les entrepreneurs si le ministre juge que ces bénéfices sont exagérés.

Les règles régissant l'adjudication des contrats varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Aucune clause statutaire ne stipule que la soumission la moins élevée doive être acceptée; de fait, il est très dangereux de procéder de la sorte comme si c'était une règle à suivre. Pour aussi important que soit le montant d'une soumission il n'est pas le seul élément à considérer. La solvabilité de l'entrepreneur, la compétence dont il aura fait preuve dans l'exécution d'autres travaux et les moyens matériels dont il dispose sont d'autres éléments d'importance capitale. En fait si certains ministères accordent automatiquement leurs contrats aux entrepreneurs dont les soumissions sont les plus basses il en est d'autres qui rejettent systématiquement les soumissions trop basses, sans doute parce que leurs experts savent ce que coûte la construction. Dans certains cas les soumissions reçues servent à engager des pourparlers de marchandage.

Vos commissaires ont entendu parler de la lenteur des travaux publics et de la nécessité de poursuivre en hiver la construction de nombreux ouvrages commencés tard dans l'année. Cette situation est causée en partie par des retards administratifs dus parfois à des décisions parlementaires différées et à des annulations de crédit en fin d'année budgétaire. Les lenteurs proviennent également d'une planification insuffisante dans les ministères. Les mesures recommandées par vos commissaires devraient améliorer la situation. A mesure que les moyens techniques de la construction hivernale s'améliorent, le risque des majorations saisonnières tend à diminuer. Quelle que soit la saison, d'ailleurs, la principale cause des pertes de temps et d'argent est une mauvaise administration aux étapes de la planification, de l'établissement des plans et de l'adjudication des contrats.

Dans leur rapport intitulé «Faire» ou «faire faire»? vos commissaires passent en revue les avantages et les inconvénients qui résultent de la production par les services fédéraux de ce dont le gouvernement a besoin et ils les comparent à ceux qui résultent de l'achat, par ce même gouvernement, de ces mêmes choses dont il a besoin. La conclusion du rapport précité selon laquelle, à moins de raisons péremptoires, le gouvernement devrait acheter plutôt que produire ce dont il a besoin, s'applique magnifiquement aux travaux publics. Bien que la grosse majorité de ces travaux soient confiés aux entreprises spécialisées, quelques ministères ont tendance à s'établir dans la construction. A moins qu'on ne réprime sévèrement l'habitude prise par certains d'entre eux d'acheter du matériel de construction et d'engager des spécialistes du bâtiment, cette habitude prendra des proportions inquiétantes. En recommandant la centralisation des responsabilités en matière de travaux publics vos commissaires ont voulu, entre autres, empêcher la formation éventuelle de petits empires de construction quel que soit le prétexte invoqué.

Des travaux ont été entrepris avant même que les plans d'ensemble n'aient été achevés, quelquefois parce que l'ouvrage était urgent mais le plus souvent parce que l'organisation était défectueuse. Dans certains cas, l'urgence des besoins peut expliquer cette manière d'agir et justifier les risques qu'elle comporte, mais on méprise parfois la prudence la plus élémentaire parce qu'on veut faire preuve de diligence. Cette façon de procéder donne lieu à deux résultats indésirables et coûteux. Quand un ministère obtient des crédits pour un ouvrage dont les plans sont à peine ébauchés, le Parlement et le gouvernement risquent fort d'acheter les yeux fermés. Parfois, l'entrepreneur qui présente la plus basse soumission pour la première phase des travaux ne dispose pas des moyens qu'il faut pour mener à bien l'ensemble de l'ouvrage. Cependant, comme il est installé sur le chantier, il réussit à se procurer le contrat pour la phase finale des travaux au détriment de la qualité de l'ouvrage.

Dans d'autres cas, l'adjudication d'une série de contrats différents au fur et à mesure de l'achèvement des plans a pour effet qu'aucun entrepreneur n'est chargé de coordonner l'ensemble des travaux. Il arrive parfois que des contrats différents soient accordés lorsque la construction d'un ouvrage peut faire l'objet de travaux successifs bien définis, fondations et édifice, par exemple. En somme chaque entrepreneur quitte le chantier dès qu'il a terminé la partie de l'ouvrage qui lui a été confiée; vient ensuite un autre entrepreneur qui s'occupe de la partie suivante de l'ouvrage. Les entrepreneurs se succèdent ainsi jusqu'à ce que l'ouvrage soit terminé et pendant tout ce temps une seule et unique autorité veille à la coordination des travaux. Lorsque des travaux sont effectués avec des plans en cours d'élaboration, il arrive parfois que plusieurs entrepreneurs vont et viennent en même temps sur le chantier parce que leurs contrats n'ont pu être synchronisés. Cela donne généralement lieu à un désordre indescriptible et à une forte majoration du coût de l'ouvrage.

La construction de l'aéroport de Montréal a donné lieu à une situation de ce genre. Pour dresser les plans et surveiller les travaux, on a combiné les services de deux bureaux d'architectes et retenu cinq sociétés d'ingénieurs conseil. Pas moins de neuf contrats différents ont été adjugés. Les travaux commencés en août 1955 ont pris fin en décembre 1960. Il a fallu moins de temps pour creuser la voie maritime du Saint-Laurent! Le nouvel aéroport de Montréal a coûté plus de 29 millions de dollars et ses installations accessoires, plus de cinq millions: le devis estimatif était pulvérisé!

La demande de soumissions publiques est une coutume tellement répandue qu'on en vient à oublier les inconvénients qu'elle présente. Sans doute est-il nécessaire, dans l'intérêt général, de veiller à ce qu'aucune influence déplacée ne joue lors de l'adjudication des contrats du gouvernement et à ce que les

montants exigés pour les travaux ne soient pas exorbitants. Pourtant il existe d'autres méthodes permettant de choisir les entrepreneurs qui ont donné satisfaction à l'étranger de même que dans certaines provinces canadiennes. Voici comment on procède: seuls les entrepreneurs dont la compétence est établie sont invités à présenter des soumissions pour les travaux publics. Pour qu'un tel système soit acceptable, il faut éviter toute ingérence politique, laisser la porte ouverte à tous les postulants et établir la liste des entrepreneurs agréés à partir de normes justes et objectives.

Ainsi, au Royaume-Uni, où ce système était déjà en vigueur avant la guerre, on est très satisfait des résultats obtenus: économie de temps et élimination des postulants susceptibles de ne pas remplir leurs obligations parce qu'ils manquent d'argent, parce qu'ils n'ont pas la compétence requise, ou parce qu'ils ne disposent pas d'un matériel adéquat. L'établissement d'un tel système prend du temps lorsque les travaux sont nombreux et variés; en outre, l'établissement des dossiers de compétence demande beaucoup de soin. On doit tenir compte dans ces dossiers de l'importance des entreprises, des régions qu'elles desservent et de leurs spécialités. Une entreprise pourrait être qualifiée pour effectuer toutes sortes de travaux généraux et ne pas pouvoir installer un pipeline. En Angleterre, on fait appel aux entrepreneurs compétents de la région où les travaux doivent être effectués mais on invite d'ordinaire plusieurs entrepreneurs de l'extérieur à soumissionner afin de s'assurer qu'il n'y a aucune collusion parmi les entrepreneurs locaux.

Dans leur rapport sur *La gestion du personnel,* vos commissaires ont mis en doute la nécessité de publier des annonces d'un bout à l'autre du pays avant de choisir un titulaire pour un poste dans la fonction publique. Ils adoptent la même attitude au sujet des demandes de soumissions faites aux quatre coins du Canada pour les moindres travaux publics. Vos commissaires ne formulent aucune recommandation précise concernant l'abandon partiel ou total du système qui consiste à faire des demandes de soumissions publiques, mais ils estiment que la question vaut la peine d'être examinée à fond et que le ministère des Travaux publics devrait procéder objectivement à cet examen tout en allant plus loin que cela a été possible dans la présente enquête à l'égard des méthodes suivies et des expériences faites dans les entreprises privées.

Il convient, en dernier lieu, de parler brièvement des rapports qui devraient exister entre l'organisme commun de construction, d'une part, et les ministères qu'il dessert et le conseil du Trésor, d'autre part. A titre d'organisme de service, le ministère des Travaux publics devra donner entièrement satisfaction à ses «clients» en leur fournissant promptement et d'une manière satisfaisante les ouvrages dont ils auront besoin. Les ministères établiront les projets et feront les devis estimatifs de leurs programmes de construction. Le con-

seil du Trésor, lui, décidera s'il y a lieu de faire droit aux demandes présentées. Il n'appartiendra donc pas à l'organisme chargé des constructions de mettre en cause les programmes approuvés ou de contester le besoin d'ouvrages autorisés. Toutefois, si l'on veut éviter du gaspillage, il faudra que le ministère des Travaux publics ait des responsabilités plus vastes. D'abord, il pourra aider le conseil du Trésor et lui donner des conseils utiles en remplissant le rôle qu'il est appelé à jouer dans le cadre des programmes à long terme. Comme il aura le savoir-faire en matière de construction, on ne saurait passer outre à ses propositions et à ses observations.

Comme il est nécessaire d'uniformiser, il faudra établir des normes concernant la qualité et le coût des divers types de construction, la superficie des locaux destinés aux différentes classes de fonctionnaires, la fourniture de services auxiliaires tels que les ascenseurs, les transporteurs, les systèmes de communication et d'amplification, les salles de conférence, les théâtres et la climatisation. Le Comité du conseil du Trésor qui s'occupe du logement des fonctionnaires a fait œuvre utile dans ce domaine, mais il faudrait approfondir la question. Par suite de son expérience, c'est surtout le ministère des Travaux publics qui devrait s'occuper de déceler les faits et d'effectuer des enquêtes pour le conseil du Trésor. Lorsque des normes seront établies, elles ne pourront être appliquées aux nouveaux bâtiments que si l'organisme central de construction veille à l'application de ces normes. C'est donc lui qui devrait faire respecter les normes.

4

EXPLOITATION DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES–MINISTÈRES CIVILS

La superficie totale des planchers des nombreux immeubles que le gouvernement possède ou loue à l'heure actuelle s'élève à 180 millions de pieds carrés, soit plus de 4,000 acres. Pas moins de 140 millions de pieds carrés, c'est-à-dire près de 80 p. 100 de cette superficie, sont utilisés et gérés par le ministère de la Défense nationale. Le ministère des Travaux publics, qui occupe des locaux dans 2,850 immeubles, gère environ 30 millions de pieds carrés (dont 15 p. 100 sont loués), tandis que les autres ministères civils gèrent 11 millions de pieds carrés pour leurs besoins spéciaux, dans des aérogares, des hôpitaux, des pénitenciers, etc.

La première tranche des prévisions pour 1962-1963 comprend pour la première fois des renseignements sur le coût estimatif des locaux occupés par chaque ministère, ainsi que les frais afférents aux propriétés gérées par le ministère des Travaux publics et employées par les autres ministères. Un sommaire de ces prévisions pour les ministères civils figure au tableau 4.

QUALITÉ DES LOCAUX

Des locaux convenables et des conditions de travail agréables ont un effet direct sur le rendement et sur le moral des employés. L'industrie privée l'a reconnu depuis longtemps et, dans les vingt dernières années, les conditions de travail des employés, et en particulier des employés de bureau, se sont améliorées considérablement. Cette amélioration a consisté surtout en un

Tableau 4—FRAIS ANNUELS D'EXPLOITATION DES LOCAUX—MINISTÈRES CIVILS

	Propriétés gérées par	
	les Travaux publics	*les occupants*
	(En milliers de dollars)	
Postes	23,000	—
Revenu national	9,000	200
Affaires des anciens combattants	2,100	5,800
Transports	1,900	5,300
Commission d'assurance-chômage	5,300	—
Agriculture	2,500	1,400
Santé nationale et Bien-être social	2,000	1,800
Mines et Relevés techniques	3,500	100
Nord canadien et Ressources nationales	700	2,800
Impressions et papeterie publiques	2,900	—
Pénitenciers	—	2,800
Citoyenneté et Immigration	2,000	800
Gendarmerie royale du Canada	1,200	1,500
Conseil national de recherches	600	1,800
TOTAUX	56,700	24,300

éclairage et une ventilation perfectionnés, des locaux mieux conçus et agréablement décorés et, là où c'était nécessaire, la climatisation. Le gouvernement a tenu compte de cette tendance dans ses nouveaux immeubles, mais bon nombre des locaux occupés par les fonctionnaires laissent beaucoup à désirer, en fonction des normes modernes. La position du gouvernement en matière de climatisation est équivoque. Bien que certains nouveaux immeubles soient munis des canalisations nécessaires, les machines de refroidissement de l'air n'ont pas été installées. Il semble que cette situation soit moins attribuable à un besoin d'économiser qu'à une indécision de la part des autorités responsables. Vos commissaires se contenteront de faire remarquer que l'usage répandu de la climatisation dans les villes du Canada et des États-Unis réputées pour leurs vagues de chaleur répond à une nécessité et qu'il se justifie au point de vue financier par le rendement accru des employés.

Dans la région d'Ottawa, la qualité des locaux varie considérablement. C'est ainsi que les locaux situés dans les anciens immeubles du gouvernement et dans la plupart des édifices loués sont nettement inférieurs à ceux que l'on trouve dans les bâtiments récemment construits. Même s'il reconnaît les avantages des locaux modernes, comme en font foi ses constructions récentes, le gouvernement a tendance à louer des locaux de qualité moyenne et parfois

même inférieure. Étant donné que les frais d'exploitation sont moindres dans les immeubles modernes et que le moral des employés qui y travaillent est meilleur, la location de locaux de second ordre qui entraîne des loyers moins élevés n'est, dans bien des cas, qu'une économie illusoire. A l'heure actuelle, il n'existe pas de service s'occupant uniquement de la location de locaux pour le gouvernement. A Ottawa c'est le ministère des Travaux publics qui trouve les locaux dont les ministères civils ont besoin. Certaines sociétés de la Couronne règlent ce problème elles-mêmes. En dehors d'Ottawa les ministères louent eux-mêmes les quelques locaux dont ils ont besoin et à l'étranger, sauf à Londres, les locations sont faites par le ministère des Affaires extérieures et par le ministère du Commerce.

Les locaux loués par le ministère des Travaux publics couvrent 4 millions et demi de pieds carrés. Ces locaux sont surtout des bureaux et des entrepôts. Ils sont disséminés un peu partout, comme on peut le voir sur le tableau 5 ci-dessous. Ottawa, où sont situés 27 p. 100 des services du gouvernement et la plupart des grands immeubles administratifs fédéraux, fait l'objet d'une rubrique spéciale.

Tableau 5—LOYERS PAYÉS EN 1961

Situation des locaux:	
Ottawa	$2,680,000
Ailleurs en Ontario	1,640,000
Province de Québec	1,180,000
Colombie-Britannique	500,000
Alberta	450,000
Manitoba	300,000
Nouvelle-Écosse	270,000
Saskatchewan	230,000
Nouveau-Brunswick	170,000
Terre-Neuve	70,000
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	10,000
Île-du-Prince-Édouard	5,000
Londres, Angleterre	160,000
États-Unis	20,000
	$7,685,000

Lorsqu'il a été question de la planification de la construction, on a signalé la nécessité d'établir des normes, entre autres, à l'égard des locaux destinés aux différentes classes de fonctionnaires. La saine administration des propriétés immobilières comporte l'application intégrale des normes fixées. Les normes déjà établies par le ministère des Travaux publics n'ont rien à envier à celles

qu'utilisent les grandes entreprises, mais les efforts faits pour les appliquer ne donnent pas toujours d'heureux résultats. En raison de la nature de ce problème, des compromis sont parfois nécessaires, mais il est essentiel que l'organisme de gestion ait le pouvoir de faire appliquer les normes que les besoins en matière d'économie et d'uniformisation rendent indispensables. Dans les cas où, en raison de changements apportés à leurs programmes, les ministères n'auront plus besoin de certains locaux, ils devront se plier à la décision de l'organisme de gestion qui pourra reprendre, transférer à un autre ministère ou se défaire des locaux ainsi libérés.

Afin de résoudre le problème des locaux de façon satisfaisante, il faudrait établir des normes de qualité comparables à celles qui existent dans le monde des affaires. Ces normes d'ailleurs devraient s'appliquer aussi bien aux immeubles que le gouvernement possède qu'à ceux qu'il loue. Il faudrait également établir des normes relatives à la superficie requise pour l'accomplissement des divers genres de travaux. Comme dans le cas des normes de construction, les décisions finales devront être prises par le conseil du Trésor et s'appliquer uniformément dans toute la fonction publique, mais c'est le ministère des Travaux publics qui devrait être chargé de recueillir les données pertinentes et de faire les études nécessaires.

MÉTHODES ADMINISTRATIVES

La gestion des propriétés immobilières exige avant tout des registres et des comptes bien tenus, ainsi que des états financiers dressés comme il faut. Un inventaire complet des propriétés, où l'on inscrirait sans tarder les achats et les ventes, est indispensable. Un système de comptabilité tenu à jour et conçu de façon à fournir les renseignements requis pour la gestion est également nécessaire. En plus de tenir une comptabilité d'exercice qui tiendrait compte de l'amortissement, il faudrait faire des inscriptions détaillées sur une base quantitative. Les registres rudimentaires qui existent à l'heure actuelle ne sont d'aucun secours pour administrer les propriétés de l'État et même les solutions de remplacement auxquelles on a eu recours n'ont pas pu combler leurs plus graves lacunes. En ce qui concerne les locaux inoccupés, aucun rapport n'est présenté régulièrement, et les comptes, tenus d'après la méthode de caisse habituelle du gouvernement, ne donnent aucune idée de ce qu'ils coûtent.

Une vérification effectuée pour vos commissaires a révélé qu'à une certaine date en 1961, la superficie des locaux vacants était de 2,347,000 pieds carrés dans les immeubles administratifs fédéraux. A peu près la moitié de cette superficie se trouvait dans des sous-sols, mais on a estimé à $1,600,000 la valeur annuelle du reste de la superficie. On devrait pouvoir disposer en tout

temps de ce genre de renseignements afin d'utiliser au mieux les propriétés de l'État ou s'en défaire rapidement si elles ne servent plus à rien.

Dans d'autres rapports, vos commissaires ont énoncé le principe que les usagers des grands services de l'État devraient payer pour en bénéficier. Les ministères se rendraient alors mieux compte de ce que coûtent les locaux qu'ils occupent. En outre, ces renseignements sont indispensables à l'établissement du prix de revient de leurs programmes. Le fait, déjà mentionné, que des chiffres afférents au coût des locaux sont inclus dans les crédits de 1962-1963, est déjà un pas fait dans la bonne direction. Vos commissaires, cependant, sont d'avis qu'il y aurait lieu de montrer, aux fins de la comptabilité, tous les éléments réels du coût et d'imputer les frais qui leur reviennent aux ministères ayant bénéficié des services.

Signalons brièvement deux types de services coûteux dans les immeubles fédéraux. Dans le rapport de vos commissaires intitulé *«Faire» ou «faire faire»?* il est question des travaux de nettoyage qui coûtent 9 millions de dollars par an. Dans la seule région d'Ottawa, l'entretien des immeubles fédéraux s'élève à $2,600,000 par an. Pour accomplir ce travail, 2,800 personnes sont employées, la plupart à temps partiel. Le coût, au pied carré, de l'entretien des immeubles fédéraux a beaucoup diminué au cours des dernières années, mais l'enquête a révélé qu'il y aurait moyen de le réduire davantage et d'économiser au moins un million de dollars par an, en faisant exécuter le travail par des entreprises spécialisées. Les nouveaux édifices du gouvernement sont munis d'ascenseurs automatiques dont le coût plus élevé est amorti généralement en moins de dix ans grâce à l'économie de main-d'œuvre et de force motrice qu'ils permettent de réaliser et grâce à leur meilleur rendement. Plus de 600 ascenseurs à commandes manuelles sont encore en service dans les immeubles du gouvernement, et les préposés à leur fonctionnement touchent un salaire annuel de $2,850 à $3,300.

La principale conclusion qui découle des études de vos commissaires est que le ministère des Travaux publics devrait être chargé de la gestion des propriétés immobilières utilisées par tous les ministères et organismes civils, ainsi que de celle des propriétés relevant du ministère de la Défense nationale dont il pourrait s'occuper de façon efficace. Dans certains cas, le ministère des Travaux publics devra peut-être déléguer une partie de ses responsabilités pour ce qui est du détail de l'exploitation et de la surveillance, mais c'est lui qui aura le contrôle absolu de l'administration des propriétés fédérales. Pour que cette tâche puisse s'accomplir de façon satisfaisante, il faudrait mettre au point une structure mieux conçue qui consisterait notamment à confier à des groupements appropriés l'exercice de fonctions précises. Pour ce qui est de la tenue des registres et de l'établissement des états financiers, un travail énorme

s'impose. Certaines questions, comme la location et la vente des propriétés excédentaires, pourraient probablement s'inscrire dans des registres communs aux terrains et aux immeubles. Bien que ces propositions risquent de bouleverser les méthodes actuelles, les économies qu'elles permettront de réaliser, si elles sont acceptées, dépasseront de beaucoup les dépenses supplémentaires auxquelles elles donneront lieu.

Étant donné que la *Loi sur les subventions aux municipalités,* qui prévoit le versement de subventions tenant lieu d'impôts municipaux sur les propriétés fédérales, concerne la gestion des propriétés immobilières et a des incidences sur les frais d'exploitation de ces dernières, il serait logique qu'elle soit administrée par le ministère des Travaux publics plutôt que par le ministère des Finances, comme c'est le cas actuellement.

Nous recommandons donc:

1 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la gestion des propriétés immobilières du gouvernement, à l'exception de celles que détiennent et qu'administrent actuellement le ministère de la Défense nationale et les grandes sociétés autonomes qui possèdent des propriétés.

2 Que l'administration de la *Loi sur les subventions aux municipalités* soit confiée au ministère des Travaux publics.

3 Que les ministères et organismes soient tenus de payer pour les locaux qu'ils occupent et pour les services immobiliers que leur rend le ministère des Travaux publics.

GESTION À L'ÉTRANGER

Le ministère des Travaux publics assure la gestion des propriétés immobilières du gouvernement canadien à Londres, à Washington et, dans une plus faible mesure, à Paris, où un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux ont des bureaux. Les principaux ministères qui assurent cette gestion ailleurs sont celui des Affaires extérieures, celui du Commerce et celui de la Citoyenneté et de l'Immigration. Le gouvernement possède à l'étranger quelques propriétés importantes, mais la plupart sont louées. A l'heure actuelle, le gouvernement loue des propriétés dans 104 villes étrangères. Sauf à Londres, les baux sont négociés par les ministères intéressés.

La recommandation voulant qu'un seul organisme s'occupe de la gestion des propriétés immobilières, sauf dans le domaine purement militaire, englobe les activités immobilières au Canada et à l'étranger. Dans ce dernier cas, l'éloignement et les distances nécessitent davantage la délégation de certaines responsabilités. Peu facile dans les cas de construction, d'achat et de vente des propriétés, la délégation des responsabilités pour la passation des baux, l'entretien des locaux, les réparations mineures, l'achat de fournitures sur place, etc., peut fort bien se confier au plus haut fonctionnaire de la représentation canadienne localement la plus importante. Ce haut fonctionnaire contrôlerait l'exécution des tâches qui lui seraient confiées et il en rendrait compte au ministère des Travaux publics et non à son propre ministère.

5

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Le mode d'administration des propriétés immobilières de la défense est quelque peu compliqué et comporte un nombre considérable de répétitions inutiles. L'envergure de la tâche est imposante: il s'agit d'administrer six millions d'acres de terre et quelque 1,900 propriétés ou groupes de propriétés, sans compter les installations d'outre-mer découlant d'engagements pris dans le cadre de l'OTAN. En 1960-1961, les forces armées ont dépensé $118,300,000 pour l'acquisition et l'entretien de terres, de bâtiments et d'installations.

Nous avons déjà mentionné les services que rend le ministère des Travaux publics quant à l'acquisition et à l'exploitation des immeubles administratifs et des bâtiments d'utilité générale dont a besoin le ministère de la Défense nationale. Vos commissaires sont d'avis qu'il y a lieu de s'en tenir, à cet égard, au régime en vigueur. L'exposé ci-dessous a trait uniquement aux divers types de propriétés immobilières qui dépendent entièrement du ministère de la Défense nationale.

PLANS ET CONSTRUCTION

Chacune des trois armes élabore séparément ses propres programmes de construction. Un comité central, le Comité militaire des programmes de construction, dont le président est un sous-ministre adjoint du ministère de la Défense nationale, examine les divers programmes et recommande aux autorités supérieures ceux qu'il approuve. Lorsque les projets sont définitivement

approuvés par ces autorités, les services intéressés préparent les plans et les cahiers de charge qu'ils transmettent au service de la construction.

Les travaux peuvent s'effectuer de quatre façons différentes et quatre organismes extérieurs y participent à diverses étapes.

a) Les travaux qui peuvent être exécutés par le personnel militaire avec son propre matériel sont entrepris par les forces armées elles-mêmes; dans ce cas, c'est le ministère de la Production de défense qui fournit les matériaux et l'outillage nécessaires.

b) Les travaux confiés à l'extérieur sont du ressort du ministère de la Production de défense, lequel agit par l'entremise de *Defence Construction (1951) Limited,* société de la Couronne.

c) La construction domiciliaire se fait sous l'égide de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

d) La construction et l'agrandissement des aérodromes sont confiés au ministère des Transports.

Comme l'indique le tableau 6 ci-dessous, un nombre considérable d'agents professionnels et techniques sont employés régulièrement par les forces armées et autres organismes de la défense.

Tableau 6—PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES—PLANS ET CONSTRUCTION—SECTEUR DE LA DÉFENSE, NOMBRE DE PERSONNES EMPLOYÉES—1961

			Personnel adjoint		
	Architectes	*Ingénieurs*	*Militaire*	*Civil*	*Total*
Marine	5	10	5	12	32
Armée	12	26	35	44	117
Aviation	31	76	92	122	321
Production de défense et *Defence Construction (1951) Limited*	—	88	—	299	387
	48	200	132	477	857

Les conclusions consignées au chapitre 3 quant aux effets peu souhaitables de la fragmentation du personnel spécialisé s'appliquent également ici. Le mélange de personnel militaire et de personnel civil accentue certains des problèmes déjà signalés.

GESTION ET ENTRETIEN

Le coût annuel de la gestion des 140 millions de pieds carrés de superficie des immeubles militaires—soit 80 p. 100 de l'aire totale occupée par tous les services de l'État—est d'environ 54 millions de dollars. Chacune des trois armes assure la gestion et l'entretien de ses propres immeubles, employant à cette fin un personnel mixte composé surtout de civils. Les problèmes de gestion et d'entretien de ce vaste ensemble de propriétés—arsenaux, casernes, collèges, dépôts, chantiers maritimes, hôpitaux, centres de recrutement, camps d'entraînement, etc.—présentent peu de difficultés particulières et pourraient être résolus de façon économique par un seul organisme. Il est donc inévitable que l'affectation à cette tâche de trois groupes distincts entraîne des chevauchements, des doubles emplois et du gaspillage. On le constate surtout aux niveaux de la direction et du contrôle. Il semble aussi y avoir des cas où le personnel est trop nombreux et l'accumulation de matériels et de fournitures excessive.

Comme dans le cas des ministères et des organismes civils, c'est tout juste si on a reconnu la nécessité de mettre sur pied des services de gestion. La façon dont on procède, la comptabilité, les registres relatifs à l'utilisation des locaux et la répartition des responsabilités laissent beaucoup à désirer. Bien que l'efficacité de la gestion varie d'une arme à l'autre, il n'en est pas moins vrai que la meilleure efficacité rencontrée dans les trois armes est loin de ressembler à celle que l'on trouve dans le monde des affaires.

ORGANISATION

Vos commissaires ont envisagé plusieurs façons d'améliorer la gestion des propriétés immobilières utilisées par les militaires. Compte tenu des recommandations déjà formulées pour donner au ministère des Travaux publics la responsabilité de desservir les autres ministères en ce qui concerne leurs problèmes immobiliers, la solution la plus simple serait peut-être de confier également à ce ministère la gestion des propriétés servant à la défense. On en viendra sans doute là un jour, mais il serait peut-être préférable, pour plusieurs raisons, d'effectuer ce changement d'une façon graduelle. Il faut tenir compte d'abord du rôle que remplit actuellement le personnel technique et spécialisé des forces armées. L'intégration de ce personnel dans un organisme civil ne pourrait pas s'accomplir sans difficultés. Une difficulté est le caractère secret de certaines constructions et installations militaires. Une autre difficulté, peut-être la plus importante, est l'ampleur de la tâche et l'importance des changements qu'il faudrait apporter pour que la gestion des propriétés immobilières soit efficace.

Une autre solution qui aurait plus de chances de succès serait la coordination des activités auxquelles se livrent séparément les trois armes. Il faudrait fusionner les services de planification, de construction, d'achat et de vente, de gestion et d'entretien des propriétés et les faire dépendre d'un bureau central qui relèverait directement du sous-ministre de la Défense nationale. Si cette solution était acceptée, le ministère de la Production de défense n'aurait plus à participer à l'adjudication des contrats et *Defence Construction (1951) Limited* pourrait être amalgamé au nouveau bureau.

A bien des égards, l'organisme dont on propose l'établissement ressemblerait au ministère des Travaux publics. Tous deux seraient des organismes qui fourniraient un service commun et auraient des obligations semblables envers leurs «clients». Tous deux devraient adopter les méthodes employées dans le monde des affaires et les observations concernant les besoins de la gestion qui figurent aux chapitres précédents s'appliquent également au bureau central proposé pour les propriétés militaires. Tout comme le ministère des Travaux publics, ce bureau devra déléguer certaines de ses responsabilités aux ministères qui auront recours à ses services. La délégation de pouvoir pourrait même se faire sur une plus grande échelle chez les militaires. En raison de leurs intérêts communs, des relations étroites devraient être entretenues entre les deux organismes. Les communications devront être faciles, les consultations fréquentes et les renseignements échangés en toute liberté. Il incombera au bureau proposé de faire connaître au ministère des Travaux publics les changements qui se produiront dans les titres de propriété afin que l'inventaire perpétuel puisse être tenu à jour.

Une tâche qui, pour être accomplie efficacement, devrait être confiée à un organisme unique est la vente des propriétés qui ne servent plus. Avant de vendre ces propriétés, cependant, on devra chercher à savoir si elles ne pourraient pas faire l'affaire d'autres organismes. Il faudrait donc que l'agence immobilière de la Défense s'occupe d'identifier sans tarder les propriétés militaires qui ne servent plus et de les déclarer excédentaires aux besoins de la défense. Sur quoi, le ministère des Travaux publics, après avoir cherché à les affecter à un nouvel emploi, les déclarerait excédentaires aux besoins du gouvernement et les vendrait.

Les travaux de construction d'ouvrages spéciaux tels que les maisons d'habitation et les aérodromes devraient, comme par le passé, être effectués par des organismes extérieurs pour le compte des forces armées. Toutefois, l'organisme extérieur qui devrait se charger de ces travaux spécialisés est le ministère des Travaux publics. Il y aurait peut-être lieu parfois de confier certains travaux à d'autres organismes spécialement équipés pour les faire, mais on

devrait éviter les doubles emplois inutiles et coûteux tant en ce qui concerne le matériel que le personnel.

Les forces armées effectuent des transactions immobilières à l'intention de leurs troupes stationnées à l'étranger. Par suite de la centralisation proposée pour les transactions de ce genre au Canada (sous l'égide du sous-ministre de la Défense nationale), on devrait examiner la question de savoir dans quelle mesure le nouveau bureau central pourrait participer utilement aux transactions à l'étranger et on devrait définir le genre d'organisation qui conviendrait à cette fin.

Nous recommandons donc:

1 Qu'un organisme ou bureau immobilier soit établi sous l'autorité du sous-ministre de la Défense nationale, afin d'administrer l'acquisition, la construction et l'exploitation des propriétés immobilières qui dépendent actuellement du ministère de la Défense nationale et des forces armées.

2 Que soient transférés au nouvel organisme le personnel et les attributions de *Defence Construction (1951) Limited* qui renoncera à sa charte à moins qu'une corporation distincte ne soit encore nécessaire.

3 Que le nouvel organisme ait l'entière responsabilité d'accorder les contrats de construction, sans qu'intervienne le ministère de la Production de défense, mais que les travaux de construction ou autres effectués pour les forces armées par des organismes non militaires soient dorénavant confiés au ministère des Travaux publics.

6

NOUVEAU RÔLE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Si l'on donne suite aux recommandations déjà formulées dans le présent rapport, les responsabilités et le champ d'activité du ministère des Travaux publics s'en trouveront fortement accrus. De l'avis de vos commissaires, pour que ce ministère puisse s'acquitter au mieux de ses nouvelles fonctions, son activité future devrait se limiter à desservir la communauté gouvernementale et il devrait renoncer à exécuter des programmes conçus par lui comme il le fait actuellement. Comme on a déjà parlé de la nécessité d'établir un organisme approprié pour assurer la gestion des propriétés immobilières, il est inutile d'insister sur ce point, mais signalons brièvement que dans certains cas, le ministère devrait pouvoir déléguer une partie de ses responsabilités. Une telle délégation s'impose surtout à l'égard de certains travaux destinés à l'entretien de propriétés qui, au Canada ou à l'étranger, sont hors de portée des moyens dont dispose le ministère des Travaux publics. En outre il est certaines tâches qu'il vaudrait peut-être mieux confier à des entreprises spécialisées. On a recommandé, par exemple, que la Commission des parcs nationaux soit autorisée à louer des terrains et à effectuer des transactions semblables dans les parcs nationaux.

Les organisations qui sont principalement visées par les recommandations de vos commissaires concernant la centralisation de la construction sont le ministère des Transports, qui construit à l'heure actuelle un grand nombre d'ouvrages maritimes et d'aéroports, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et, dans le domaine de la construction domiciliaire,

la Société centrale d'hypothèques et de logement. La concentration de toutes ces activités au sein du ministère des Travaux publics est une importante mesure à prendre si l'on veut réaliser des économies.

FONCTIONS À SUPPRIMER

Parmi ses fonctions actuelles, le ministère des Travaux publics met en œuvre des programmes destinés à servir le public plutôt que les autres ministères. Étant donné qu'aucun autre ministère ou organisme n'est impliqué dans ces programmes, on peut les considérer comme étant conçus et exécutés du propre chef du ministère des Travaux publics. En fait ces programmes n'entrent pas dans les attributions d'un organisme dont le rôle est de desservir la communauté gouvernementale. Il faudra donc songer à confier l'administration de ces programmes à un autre organisme. Dans la liste des travaux qu'on trouvera ci-après, la route transcanadienne n'est pas mentionnée car, à l'exception des tronçons construits dans les parcs nationaux, ce sont les gouvernements provinciaux qui se chargent des travaux, lesquels d'ailleurs sont presque terminés. On remarquera aussi que tous les travaux énumérés ont quelque chose à voir avec l'eau. Voici donc la liste des travaux que le ministère des Travaux publics effectue de son propre chef.

- construction de quais, de jetées, de brise-lames et autres installations portuaires;
- dragage des chenaux et des ports et construction d'ouvrages de protection sur les rives des cours d'eau navigables;
- construction et exploitation de bassins de radoub, d'écluses et de barrages; et
- exécution de certains travaux sur les ponts interprovinciaux et internationaux.

Dans un autre rapport, vos commissaires signalent la répartition entre les divers ministères et organismes des responsabilités relatives aux travaux de ce genre. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, le ministère des Transports et le Conseil des ports nationaux, tout autant que le ministère des Travaux publics, remplissent des fonctions dans ce domaine, ce qui entraîne des chevauchements et des doubles emplois. Une nouvelle répartition des responsabilités s'impose. Elle devra ôter au ministère des Travaux publics la responsabilité des programmes susmentionnés. Toutefois, lorsque les activités des organismes responsables concerneront l'achat, la construction, l'entretien ou la vente de propriétés immobilières, le ministère des

Travaux publics, en tant qu'organisme chargé de servir la communauté gouvernementale, accomplira les tâches nécessaires. Vos commissaires signalent en passant qu'à leur avis il ne faudrait pas considérer les opérations de dragage, même si elles se rapprochent jusqu'à un certain point des travaux de génie, comme faisant partie de la gestion des propriétés immobilières ni, sous aucun rapport, comme une fonction permanente du ministère des Travaux publics.

Une autre tâche accomplie par le ministère des Travaux publics et qui n'a, à vrai dire, aucun rapport avec la gestion des propriétés immobilières, est l'achat et la distribution aux ministères et organismes de meubles de bureau. Nous recommandons dans le rapport qui s'intitule *Services d'approvisionnement* que cette tâche soit confiée à un organisme central d'achat de meubles et de fournitures qui pourrait être rattaché au ministère de la Production de défense.

DÉCENTRALISATION ET ORGANISATION DES CENTRES RÉGIONAUX

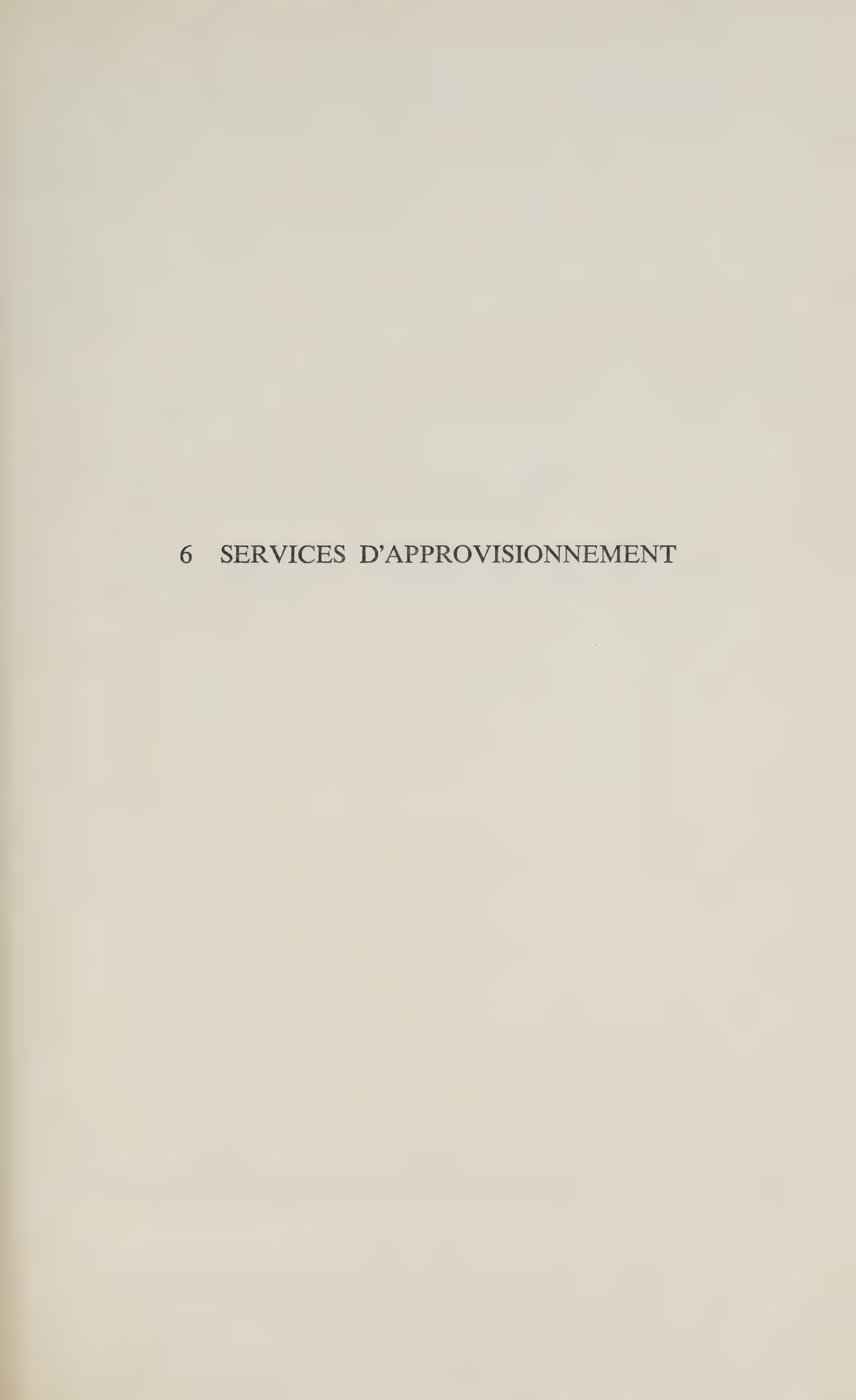
On ne saurait déterminer d'une façon catégorique à l'heure actuelle dans quelle mesure les attributions futures du ministère des Travaux publics devraient être décentralisées. Il y a des avantages manifestes à confier certaines responsabilités aux centres régionaux. De cette façon on peut mieux satisfaire aux besoins locaux des ministères, surtout si ces ministères délèguent eux-mêmes une partie de leur autorité à leurs représentants éloignés. Vos commissaires sont d'avis, et leur jugement est fondé sur des observations faites à l'extérieur, que c'est une excellente chose de donner des responsabilités aux fonctionnaires délégués dans les centres régionaux.

Le ministère se compose actuellement de quatre services d'exploitation, dont trois s'occupent de travaux de génie et de construction et le quatrième, de la gestion des terrains et des immeubles. Il existe des bureaux régionaux à Montréal et à Edmonton et le ministère compte dix-huit bureaux auxiliaires d'un bout à l'autre du pays. La politique actuelle vise à une décentralisation toujours croissante. Quand on donnera suite aux recommandations formulées dans le présent rapport, il en résultera non seulement une forte augmentation du personnel et des installations, mais aussi l'établissement de services indispensables de gestion qui ne sont pas fournis en ce moment, par exemple, la comptabilité, le repérage des locaux disponibles et vacants et la vente rapide des propriétés ne servant plus. En l'occurrence, un groupe d'au moins cinq bureaux régionaux bien organisés, chacun ayant sous sa direction autant de bureaux auxiliaires qu'il sera nécessaire, se révélera sans doute très satisfaisant.

Lorsqu'il s'agit de mettre sur pied une telle organisation, le principal problème est de décider dans quelle mesure les délégations d'autorité sont possi-

bles. Si l'autorité n'est pas assez déléguée le rendement s'en ressentira, des retards se produiront et les frais seront majorés. Il faut surtout s'assurer que les hauts fonctionnaires des centres régionaux ont des aptitudes suffisantes pour qu'on puisse leur confier sans crainte un degré raisonnable d'autonomie. Tant dans les centres régionaux qu'à l'administration centrale, des mesures de protection efficaces devront être prises afin qu'aucune mauvaise influence ne nuise au bon fonctionnement de la gestion des propriétés immobilières. L'idéal, compte tenu des limites établies, serait que les centres régionaux puissent fixer le détail des baux, négocier des contrats et surveiller les travaux de construction locaux. Ils devraient se révéler particulièrement utiles pour ce qui est des mesures à prendre à l'égard des propriétés ne servant plus et à l'égard des problèmes que posent les transferts de propriétés. Ils devraient pouvoir s'entendre avec les fonctionnaires des ministères représentés dans leur région pour établir les plans des installations locales. Comme il importe d'établir une certaine uniformité dans les rapports avec les autorités municipales d'un bout à l'autre du Canada, l'administration de la *Loi sur les subventions aux municipalités* devrait être entièrement entre les mains de responsables à l'échelon central.

En tout état de cause, vos commissaires sont d'avis que le ministère des Travaux publics devrait explorer le terrain au lieu d'essayer d'établir ses plans d'organisation en détail dès le début. Il ne faut pas minimiser l'importance d'instituer en définitive de solides rouages administratifs, mais il importe de se prémunir contre le danger qui pourrait s'ensuivre si l'on négligeait de prendre la situation bien en mains. Pour conclure, vos commissaires estiment que l'adoption de leurs recommandations, dans le domaine de la gestion des propriétés immobilières, pourrait permettre de réaliser des économies très considérables et peut-être de libérer pour d'autres fins des montants étonnamment élevés, grâce à un programme efficace de vente des propriétés ne servant plus.



6 SERVICES D'APPROVISIONNEMENT

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 6: SERVICES D'APPROVISIONNEMENT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

C'est un groupe d'étude, dirigé par M. Leeds M. Nelson, B.COM., C.A., membre de la société *McDonald, Currie & Co.*, de Montréal, qui a fait l'examen détaillé de l'activité du gouvernement fédéral dans le domaine de l'achat et de l'approvisionnement.

Un certain nombre de chargés d'études ont participé à cet examen et la Commission tient à les remercier de leur concours en consignant leur nom ci-dessous:

M. Douglas A. Gillespie, *Northern Electric Company Limited*, Montréal
M. Robert C. Murdoch, *Pacifique-Canadien*, Toronto
M. P. F. Padberg, antérieurement à l'emploi du *National-Canadien*, Winnipeg
M. Edward F. Stevens, F.C.A., A.C.W.A., F.R.EC.S., A.R.Ae.S., Oakville (Ontario)
M. Hector D. Wright, *The E. B. Eddy Company*, Hull (Québec)

La Commission a aussi bénéficié des vues d'un comité consultatif, présidé par M. C. R. Snell, vice-président, (achats), *Dominion Steel and Coal Corporation Limited*, Montréal. Les membres du comité étaient les suivants:

M. Wilbrod Bherer, C.R., *Bherer, Juneau & Côté*, Québec
M. Charles Gavsie, C.B.E., Q.C., *Howard, Cate, Ogilvy, Bishop, Cope, Porteous & Hansard*, Montréal
M. R. A. Hobday, *Marshall Wells of Canada Limited*, Winnipeg
M. A. R. Oliver, *The Steel Company of Canada, Limited*, Hamilton
M. W. Dent Smith, LL.D., *Terminal Warehouses Limited*, Toronto
M. T. E. Stephenson, *Canadian Pratt & Whitney Aircraft Co. Ltd.*, Montréal
M. R. C. Vaughan, C.M.G., D.S.C., *Commonwealth Internation Corporation*, Montréal

La Commission a étudié un certain nombre de mémoires portant sur la question de l'achat et de l'approvisionnement; le volume final des rapports de la Commission en fait mention.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

En 1960, le gouvernement du Canada a dépensé plus d'un milliard en biens et services. Il a en magasin dans tout le pays des stocks d'une valeur de 500 à 750 millions de dollars. On ne peut déterminer exactement ce que coûte chaque année l'achat et la distribution de ces approvisionnements, mais le fonctionnement du vaste ensemble de magasins et le financement de ces stocks énormes occasionnent des frais considérables qui forment une proportion importante du budget fédéral de sept milliards.

Il n'est pas d'organisme au Canada qui rivalise avec le gouvernement fédéral quant à la gamme de ses achats annuels, à l'importance de ses magasins et au montant de ses dépenses. Il n'est rien que n'achète le gouvernement, du simple crayon au brise-glace ou à l'avion, du missile au manuel scolaire et de l'essence au lait. Les quatre cinquièmes de l'énorme total des achats se font pour le compte du ministère de la Défense nationale. Les plus gros acheteurs parmi les autres ministères et organismes sont les Transports, les Impressions et la Papeterie publiques, les Travaux publics, les Affaires des anciens combattants, l'*Atomic Energy of Canada Limited* et la Commission des ports nationaux.

L'achat au service public fédéral semble, à première vue, dispersé et dépourvu de coordination. En fait, chaque ministère achète pour son propre compte et en conformité avec les exigences bien définies de la *Loi sur l'administration financière* et du conseil du Trésor, chacun établit ses propres rouages et ses propres règles. Aussi, en 1960-1961, 29 ministères et organismes ont-ils fait leurs achats par le canal de 156 bureaux situés dans 28 villes du pays.

Les apparences, cependant, sont un peu trompeuses. En réalité, une bonne partie de l'achat est centralisée, puisque le ministère de la Production de défense, à qui la loi confie les achats du ministère de la Défense nationale, place le gros des commandes de ce dernier (soit 863 millions sur 1,063 millions de dollars de commandes fédérales en l'année civile 1960). En outre, le ministère des Travaux publics et le Département des impressions et de la papeterie publiques exercent le rôle d'acheteur central pour le compte d'autres ministères et organismes. Le premier achète, fournit et entretient tout le mobilier de bureau. Le second est l'organisme central de production et d'achat en ce qui concerne les impressions, la papeterie, les imprimés et les machines de bureau de tous genres; de plus, il assure l'entretien de ce matériel. En 1960, ces deux organismes centraux d'achat ont dépensé 34 millions de dollars. Les bureaux, aussi nombreux que dispersés, des autres ministères n'ont donc fait ensemble que 15 p. 100 au plus de l'achat fédéral.

L'emmagasinage et la distribution sont trop dispersés et fragmentés. En 1960-1961, le gouvernement comptait 248 magasins principaux et 340 dépôts dans 79 villes canadiennes et dans quelques centres à l'étranger. La plupart relevaient des ministères et organismes civils, mais les stock gardés dans les 37 magasins de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation constituaient une proportion énorme de la valeur d'ensemble des stocks.

OBJECTIFS

L'approvisionnement et la distribution dans une grande entreprise se prêtent aux dépenses inutiles, au gaspillage et à l'inefficacité. Vos commissaires en sont arrivés à un certain nombre de conclusions au sujet de l'efficacité de l'activité du gouvernement fédéral dans ces domaines. Cependant, avant de les formuler, il est bon de déterminer les objectifs qui doivent guider le gouvernement en matière d'achat et de gestion des stocks et de souligner aussi les aspects de cette activité qui lui sont particuliers.

Un premier objectif, comme dans le cas de tout autre service d'achat et de distribution des stocks, est d'avoir en disponibilité les produits nécessaires de toutes sortes en quantité suffisante et en temps et lieux appropriés. L'approvisionnement qui ne répond pas à ces fins est coûteux et peu efficace. Il importe également d'adopter des méthodes d'achat et de stockage qui assurent des résultats satisfaisants tout en exigeant le minimum de frais. Il existe bien des sources de dépenses inutiles: prix d'achat trop élevés; commandes trop petites; prescriptions trop détaillées; frais de transport trop coûteux; matières livrées inutilement aux magasins (où il faut les manutentionner, les emmagasiner et les réexpédier); magasins mal situés par rapport aux fournisseurs ou aux

consommateurs; magasins trop grands, trop coûteux, insuffisamment utilisés (à cause du faible roulement des stocks ou du mauvais emploi des locaux), magasins mal outillés pour assurer une distribution efficace ou encore dotés d'un personnel inexpérimenté ou fort coûteux. Des frais élevés peuvent aussi résulter de la manutention des expéditions dans les entrepôts, des dommages subis en cours d'expédition ou d'emmagasinage ou les pertes excessives découlant de la détérioration ou du vieillessement de stocks trop considérables.

L'économie véritable exige que chaque élément de l'ensemble—de la prévision initiale d'un besoin à l'emploi ultime de l'article en question—constitue non pas une activité isolée, mais une étape d'un processus continu. L'efficacité et l'économie ne peuvent se mesurer qu'au rendement de tous les éléments réunis. Un bon prix au point d'approvisionnement peut se traduire par un prix fort si des frais de transport trop élevés et de manutention trop nombreux doivent se payer directement ou indirectement avant l'arrivée des stocks au point d'utilisation. Le système qui met l'accent sur l'économie en un point au mépris ou même aux dépens de l'économie à d'autres points est non seulement myope, mais il est coûteux et inefficace. Le système qui utilise plus de 2,000 acheteurs dans 156 bureaux d'achat et qui achemine matériel et marchandises par plus de 250 magasins est d'emblée sujet à caution, même s'il ne s'occupe que d'un petit nombre d'articles toujours les mêmes. Il y a certes beaucoup plus à craindre si ce vaste appareil s'occupe d'un flot de produits de presque tous les genres qui se fabriquent tant au pays qu'à l'étranger.

Les grands établissements commerciaux savent que l'achat ne peut être efficace que s'il est confié à des spécialistes et le plus souvent dans le cadre d'une centralisation partielle ou complète. Ils savent que la rationalisation du transport et de l'emmagasinage constitue une activité commerciale à laquelle président des principes généraux qui s'appliquent à presque tous les produits ou tous les problèmes d'approvisionnement. Les dimensions et le matériel d'un magasin, l'affectation de la surface aux passages et aux stocks, la détermination des quantités et des renouvellements en fonction de l'économie et la paperasserie, voilà autant de questions qui exigent des connaissances spécialisées bien particulières à la gestion des stocks en général.

Avant tout l'économie et l'efficacité y gagnent si les besoins sont groupés chaque fois que cela est possible, d'abord à l'achat, ensuite au transport et finalement à l'emmagasinage. Le groupement peut se pratiquer à l'échelon de la région, du service ou de l'ensemble de l'établissement. Il vise à proportionner l'activité aux besoins, à en minimiser ou à en éliminer le double emploi et le chevauchement, à assurer un prix meilleur grâce à la concentra-

tion du pouvoir d'achat et à permettre l'emploi de spécialistes de l'achat et du stockage grâce à un volume suffisant.

Il ne découle pas de ces grands objectifs qu'un ministère ne doive jamais s'occuper d'achat et d'emmagasinage pour son propre compte. Il faut quand même se demander, cependant, si c'est là le meilleur moyen d'assurer au personnel et aux services des ministères un approvisionnement efficace et économique. Il faut aussi déterminer si la dispersion de l'approvisionnement et de l'emmagasinage fait obstacle à l'emploi de spécialistes bien expérimentés et compétents.

Un ministère soutiendra peut-être qu'il n'ose renoncer au droit d'acheter et de stocker lui-même ce dont il a besoin de peur de s'exposer à subir de coûteux retards et à recevoir des produits peu satisfaisants. A cela on peut opposer qu'un organisme spécialisé dans l'achat et véritablement soucieux de servir ses clients fera certainement mieux que le ministère. Ainsi en est-il dans presque toutes les grandes entreprises extérieures, y compris plusieurs dont la gamme (sinon l'importance) des besoins, la dispersion géographique et l'impératif de rapidité vont de pair avec ceux du gouvernement fédéral.

Le gouvernement peut avoir parfois à tenir compte d'éléments particuliers lorsqu'il s'approvisionne. Ici encore, sa situation n'est pas unique. L'entreprise commerciale privée doit aussi compter avec des éléments autres que le désir de s'approvisionner de façon efficace et économique. Il lui faudra parfois peser l'importance de s'assurer la clientèle de ses fournisseurs éventuels. Elle aura peut-être avantage, pour se maintenir en bonnes relations avec son milieu ou avec les pouvoirs publics, à penser aux répercussions de son régime d'achat sur l'économie locale, régionale et nationale lorsque joue la concurrence étrangère. Néanmoins, lorsqu'il y va de l'économie même de son régime d'achat, l'entreprise privée ne consentira que rarement des sacrifices financiers importants en l'absence de prescriptions formelles de l'autorité publique.

La situation du gouvernement à l'égard de ces considérations accessoires n'est pas identique à celle de l'entreprise privée. En premier lieu, le favoritisme risque d'intervenir dans les décisions. Des pressions s'exercent à tous les échelons afin d'influencer l'achat au bénéfice d'individus ou pour avantager telle circonscription électorale ou encore de tel ou tel parti politique. C'est un danger particulier qui afflige les services d'achat de tous les gouvernements. En outre, comme l'entreprise privée, le gouvernement risque de voir les fonctionnaires prendre des décisions qui sont à leur avantage personnel ou à celui de leurs amis et associés. Pour être efficace, le système d'achat du service public doit se protéger contre ces dangers, mais non au prix de méthodes incommodes, de retards coûteux et de rigidité outrée.

2

ACHAT–MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

RÉGLEMENTATION DE L'ACHAT

Avant 1951, la loi ne régissait que les achats pour le compte de la Défense nationale. Les autres ministères étaient limités à un plafond de quelques milliers de dollars quant aux contrats de construction, mais avaient toute latitude quant aux achats. La *Loi sur l'administration financière* a assujetti tous les ministères à des règlements d'ordre général.

Le contrôle de l'achat qui s'exerce sur les ministères et organismes découle de l'article 39 de la loi dont voici un extrait:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus et, nonobstant toute autre loi,

a) peut ordonner qu'aucun contrat aux termes duquel des paiements sont requis au delà du montant ou des montants que le gouverneur en conseil peut prescrire ne sera conclu ou n'aura vigueur ou effet, sauf si la conclusion du contrat a été approuvée par le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor . . .

Les Règlements concernant les marchés de l'État ont été établis, aux termes de l'article 39, par le décret en conseil C.P. 1954-1971 du 16 décembre 1954. Les règlements énoncent les circonstances où il faut appeler des soumissions avant de passer un contrat d'achat. La directive majeure est la suivante:

Avant qu'il ne soit conclu de marché d'achat, l'autorité contractante doit solliciter des soumissions, sauf

a) lorsque le besoin est tellement urgent que tout retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
b) lorsqu'il existe une seule source disponible d'approvisionnement, ou
c) lorsque la dépense estimative en jeu ne dépasse pas quinze mille dollars et que l'autorité contractante est d'avis, vu la nature de l'achat, qu'il n'y a pas lieu de solliciter des soumissions.

Les règlements précisent aussi les circonstances où les ministères peuvent passer des contrats d'achat de leur propre chef et celles où l'approbation du conseil du Trésor est nécessaire. En somme, l'approbation du Conseil n'est *pas* requise lorsque:

- le marché ne dépasse pas $15,000;
- deux soumissions au moins ont été obtenues, la plus basse a été acceptée et le marché ne dépasse pas $25,000 (l'augmentation ne peut dépasser $2,500);
- le contrat est approuvé par le conseil du Trésor—le montant peut être augmenté au plus de 10 p. 100 du montant approuvé par le Conseil sans dépasser un plafond de $15,000.

Même si le régime ci-dessus est d'application générale, il peut varier dans le cas des sociétés de la Couronne, des commissions et des agences dont plusieurs sont relativement plus affranchies de l'obligation d'obtenir l'approbation du Conseil. La mesure d'autonomie dont jouissent ces organismes est parfois mentionnée dans la loi constitutive de chacun ou, plus souvent, dans les décrets en conseil qui les concernent.

NOMBRE ET RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES BUREAUX D'ACHAT

Il existe un grand nombre de bureaux d'achat du gouvernement, car de nombreux ministères exercent une activité très dispersée sous ce rapport. Le tableau 1 révèle que 23 ministères et organismes civils étudiés par la Commission dépensent chaque année environ 180 millions par le canal de 83 points d'achat. En outre, presque tous les ministères font des achats locaux par l'intermédiaire de bureaux où il n'existe pas de service d'achat.

La nature du service d'achat des ministères et organismes énumérés au tableau 1 varie beaucoup. Certains ministères font tous leurs achats (à l'exception des petits articles ou des articles dont le besoin est urgent) par l'entremise d'un bureau d'achat central établi à Ottawa; d'autres comptent jusqu'à dix-sept bureaux d'achat dans tout le pays. Le degré auquel l'achat est géographiquement centralisé dans le cas de certains ministères dont l'activité s'exerce d'un littoral à l'autre est étonnant. Tel est le cas du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et de celui des Postes. Dans la région d'Ottawa-Hull, vingt ministères sur les vingt-trois étudiés ont leur propre bureau d'achat; en outre, certains ministères comptent un bureau distinct au sein de certaines directions. Il n'existe pas d'achat centralisé pour

l'ensemble du gouvernement, mais il existe une centralisation géographique de l'achat dans des bureaux qui dépensent de $200,000 environ à plus de 42 millions.

Les vingt-trois ministères étudiés ont aussi des bureaux d'achat dans vingt-huit villes. Ainsi, six ministères ont un bureau à Halifax qui fait pour environ 1 million et demi d'achats par an; il en existe quatre à Québec (1.2 million par an); cinq bureaux à Montréal totalisent 5.4 millions; enfin, Vancouver, qui compte quatre bureaux, atteint 2.3 millions par an.

DÉTERMINATION DES BESOINS

La fonction d'achat au gouvernement exige les mêmes connaissances, la même compétence technique et les mêmes pratiques que dans l'entreprise privée. Cependant, pour certaines raisons mentionnées ci-dessous, l'achat au gouvernement s'effectue avec beaucoup plus de formalités et, d'ordinaire, avec bien moins de rapidité.

Au gouvernement, l'énoncé des besoins mêmes pose des problèmes plus grands que dans l'industrie parce que l'administration, en plus de viser au maximum d'économie, doit aussi se montrer impartial. C'est pour cela que l'achat d'après la marque de commerce y est suspect et l'achat sur spécifications encouragé.

Les articles à acheter sont facilement sélectionnés lorsqu'ils sont d'usage général. Le choix est plus difficile quand il s'agit de matériel scientifique, par exemple. C'est l'usager ultime qui doit décider des besoins, mais il n'est peut-être pas le plus compétent pour les définir en termes clairs pour le fournisseur. Parce que la détermination des besoins est importante, qu'elle est parfois difficile et toujours nécessaire, plusieurs organismes établissent des normes. Ce sont:

- l'Office des normes du gouvernement canadien,
- le ministère des Travaux publics,
- le Conseil national de recherches,
- divers ministères qui les établissent pour leurs propres besoins.

L'Office des normes a pour seule fonction d'établir des spécifications normalisées. Les Travaux publics exercent un rôle semblable, mais ils participent au choix du produit. Les autres s'occupent surtout de se prononcer sur le produit à acheter, quoique pour ce faire il faille parfois établir une spécification.

Tableau 1—COMMANDES ANNUELLES PASSÉES PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS EXAMINÉS, PAR VILLE†
(en millions de dollars)

	Énergie atomique	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Pêcheries	nté et Bien-être	Mines et Relevés techniques	Monnaie	Commission de la Capitale nationale	Office national du film	Galerie nationale	Conseil des ports nationaux	Conseil national de recherches	Revenu national—Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	Pénitenciers	Postes	Impressions et Papeterie publiques	Travaux publics	G.R.C.	Commerce	Transports	Voie maritime du Saint-Laurent	Affaires des anciens combattants	TOTAL	Nombre de bureaux
MARITIMES																									
Saint-Jean (T.-N.)	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.6	—	—	*	—	—	.8	3
Charlottetown	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.1	—	*	.2	3
Halifax	—	—	—	.2	—	.2	—	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	.3	—	.4	1.5	6
Moncton	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.4	—	—	.4	1
Saint-Jean (N.-B.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.1	—	.5	.9	4
Total, Maritimes	—	—	—	.4	—	.2	—	—	—	—	.4	—	—	—	—	—	—	1.0	—	—	.9	—	.9	3.8	17
QUÉBEC (sans HULL)																									
Rimouski	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	—	—	—	.1	1
Chicoutimi	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	1
Québec	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	—	—	—	—	.4	—	—	.3	—	.2	1.2	4
Montréal	—	—	—	—	—	—	—	—	1.7	—	1.6	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.7	—	1.3	5.4	5
Total, Québec	—	—	—	—	—	—	—	—	1.7	—	1.9	—	—	—	—	—	—	.6	—	—	1.0	—	1.5	6.7	11
ONTARIO (partie est plus HULL)																									
Cornwall	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.5	—	1.5	1
Ottawa-Hull, siège	1.0	4.5	1.7	—	5.2	5.9	.3	1.0	—	.2	10.4	8.0	1.0	10.4	4.5	3.6	18.0	12.0	3.3	.8	43.5	—	5.3	140.6	20
Ottawa-Hull, région	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	—	—	1.6	.1	2.2	3
Prescott	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	1
Chalk River	16.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16.0	1
Total (partie est, Ontario)	17.0	4.5	1.7	—	5.2	5.9	.3	1.0	—	.2	10.4	8.0	1.0	10.4	4.5	3.6	18.0	12.5	3.3	.8	43.5	3.1	5.4	160.3	26

ONTARIO (partie ouest)																								
Toronto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	.3	—	1.1	1.6	3
Port Colborne	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	2
Sault-Sainte-Marie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	*	1
London	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	.8	.8	2
Fort William	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	.4	.4	2
Total, (partie ouest, Ontario)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	.3	*	2.3	2.8	10
PRAIRIES																								
Winnipeg	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	.5	—	—	.7	2
Regina	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	1
Saskatoon	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	*	*	2
Edmonton	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	—	.7	—	.1	1.3	3
Calgary	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	.2	1
Banff	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	—	—	—	.3	1
Total, Prairies	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.0	—	—	1.2	—	.3	2.5	10
PACIFIQUE																								
Vancouver	—	—	—	.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	.5	—	1.0	2.3	4
Victoria	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	.2	.3	3
Total, Pacifique	—	—	—	.5	—	*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	.6	—	1.2	2.6	7
NORD-OUEST																								
Churchill	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	1
Fort Smith	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	1
Total, Nord-Ouest	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	—	.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.8	2
TOTAUX	17.0	4.5	1.7	.9	5.2	6.1	.3	1.0	1.7	.2	13.0	8.0	1.0	10.9	4.5	3.6	18.0	15.6	3.3	.8	47.5	3.1	11.6	179.5	83

*L'achat à ces endroits se montait à moins de $50,000.

†Les chiffres, déclarés sur un questionnaire, sont les plus récents, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

Parce qu'au gouvernement on décourage l'achat d'après la marque de commerce, il est nécessaire de définir les besoins plus en détail que dans l'industrie où de telles restrictions n'existent pas. C'est même l'impératif d'impartialité qui a exigé la création de l'Office des normes du gouvernement canadien en 1934. Sa fonction est la suivante:

S'occuper, sur la demande des organismes du gouvernement, de l'établissement de normes relatives aux produits ainsi qu'aux matières, procédés et matériel qui peuvent les intéresser. En outre, et à titre de supplément nécessaire à ces fonctions, l'Office peut faire exécuter des travaux de vérification et de recherche pour réunir des renseignements appelés à servir à l'établissement de normes et de méthodes de vérification.

L'Office se compose des sous-ministres ou directeurs de vingt-cinq ministères et organismes et le président du Conseil national de recherches en est président. A la fin de 1961, 1,052 normes avaient cours, mais elles n'étaient pas utilisées par tous les ministères. Si certains les emploient dans la mesure du possible, d'autres n'en font presque aucun cas.

L'inspection, opération essentielle à la réception et à l'acceptation des marchandises, occasionne souvent un double emploi de moyens coûteux qui ne sont pas pleinement utilisés. Même si la vérification interministérielle est pratiquée, la Commission a constaté, par exemple, que le double emploi des travaux et des moyens d'inspection est considérable au ministère de la Défense nationale (Services d'inspection) et à celui des Travaux publics.

On ne s'efforce guère de viser à l'économie par la coordination et la fusion. Dans plusieurs cas, un même appareil de vérification coûteux pourrait suffire à plusieurs sinon à l'ensemble des organismes du gouvernement alors qu'un certain nombre d'appareils identiques s'emploient actuellement. Il faudrait prendre des mesures afin d'éviter tout autre double emploi de matériel d'inspection dans les ministères.

ORGANISATION DE L'ACHAT

Sous réserve des limites établies par le conseil du Trésor, chaque ministère a adopté ses propres pratiques et échelons d'autorité à peu près indépendamment des autres. Il n'existe aucune uniformité de pouvoirs et de pratiques. Ainsi, quelques ministères comptent dix-sept bureaux d'achat dans le pays tandis que quatorze autres font tous leurs achats, à l'exception des petits articles, à partir du siège national. Dans leur cas, la latitude laissée aux bureaux locaux est strictement limitée. Dans un de ces ministères dotés d'un grand nombre de bureaux d'exploitation (et non d'achat), les pouvoirs du représentant local supérieur se bornent aux achats ne dépassant pas $25.

LA MISE EN ADJUDICATION

Le souci de se montrer équitable dans ses achats amène le gouvernement à recourir aux offres par écrit beaucoup plus que ne le fait l'industrie. Certains ministères établissent une distinction entre offres et soumissions, mais les unes et les autres sont considérées comme identiques aux fins du présent rapport. La mise en adjudication intervient dans le cas de presque tous les achats importants et de plusieurs très petits achats. Il est un organisme, par exemple, qui exige des prix seulement pour les montants de plus de $200, mais certains ministères en demandent par écrit pour des achats de $1.

Les méthode des divers ministères en matière d'adjudication varient. La plus commune se ramène à ceci: lorsque le service des achats reçoit une demande approuvée, il établit une demande de soumissions qu'il peut envoyer à vingt ou trente fournisseurs éventuels; si le montant en cause est faible, le ministère peut ne s'adresser qu'aux fournisseurs de la région où l'article est demandé. Quelques ministères font parfois paraître une annonce dans les journaux.

La demande de soumissions décrit avec assez de détails les articles voulus et mentionne même le numéro de la norme officielle si elle existe. Les fournisseurs ont d'habitude un délai de deux semaines pour présenter leur soumission. Les ministères qui font de grands achats n'acceptent que des soumissions cachetées et suivent une procédure qui protège chacun des fournisseurs jusqu'à l'ouverture des soumissions. Les soumissions sont parfois ouvertes en public, de façon à ce que les intéressés puissent connaître les prix demandés. D'autres ministères se bornent à informer les soumissionnaires écartés que leur offre n'a pas été acceptée.

Le plus souvent on retient la soumission la plus basse et le service d'achat émet alors un ordre ou un contrat d'achat. Dans le cas contraire (par exemple, lorsque le soumissionnaire ne s'engage pas à observer exactement les normes), il est de règle de demander à plusieurs personnes de participer au rejet de la soumission. Il s'agit ainsi d'établir un dossier qui prouve que le ministère ne s'est montré ni partial ni prodigue des deniers publics.

DÉFAUT DE NORMALISATION

Le gouvernement n'a pas de contrat modèle d'achat. Ainsi, par exemple, il n'est pas employé de clause type pour imputer la responsabilité d'une contrefaçon au fournisseur et en dégager le gouvernement.

La ligne de conduite et les pratiques des ministères et organismes diffèrent tellement en matière d'achat, de délégation de pouvoirs et de méthodes de mise en adjudication que chaque régime porte forcément la marque de l'in-

dividualité de chacun. Les formalités et les méthodes vont du simple au complexe et certains ministères font passer un ordre d'achat par trente-huit étapes alors que d'autres se limitent à moins de vingt. Ces divergences en fait d'organisation, de méthodes et de formalités influent sensiblement sur le coût de la fonction d'achat.

FRAIS DE L'ACHAT

La comparaison des traitements dans les bureaux d'achat, exprimés en pourcentage du coût des articles achetés, fait voir de grandes différences entre les

Tableau 2—TRAITEMENTS DU PERSONNEL ACHETEUR*
(échantillon de 23 ministères et organismes)

		Commandes émises					
Ministère ou organisme	*Bureaux dans l'échantillon*	*Nombre*	*Valeur (milliers de $)*	*Commande moyenne*	*Traitements par commande*	*Traitements pour $100 d'achats*	*Total des traitements (milliers de $)*
Affaires des anciens combattants	17	58,236	11,646	$ 199	$ 7.54	$ 3.85	$ 439
Commerce	1	6,338	754	119	3.76	3.16	24
G.R.C.	1	4,250	3,250	765	18.69	2.41	79
Galerie nationale	1	1,100	200	182	4.28	2.35	5
Conseil national de recherches	1	39,000	8,000	205	4.77	2.33	186
Office national du film	1	6,650	1,740	262	5.51	2.11	37
Monnaie	1	960	285	297	5.91	2.00	6
Pêcheries	3	20,756	911	44	.76	1.74	16
Affaires extérieures	1	5,200	1,664	320	5.56	1.73	29
Postes	1	2,571	3,562	1,385	22.79	1.65	59
Mines et Relevés techniques	3	21,010	6,130	292	4.76	1.63	100
Pénitenciers	1	12,300	4,500	366	5.72	1.56	70
Santé nationale et Bien-être social	1	9,096	5,187	570	7.86	1.38	71
Revenu national	1	1,000	1,000	1,000	13.80	1.38	14
Nord canadien et Ressources nationales	2	21,293	10,927	513	6.99	1.36	149
Voie maritime du Saint-Laurent	3	5,936	3,133	527	7.00	1.32	42
Impressions et Papeterie publiques	1	44,000	18,000	400	4.50	1.09	198
Transports	13	63,712	44,505	746	7.27	.97	463
Travaux publics	17	32,809	15,774	481	4.30	.89	141
Énergie atomique	2	28,000	17,000	601	4.85	.79	136
Citoyenneté et Immigration	1	4,123	4,440	1,077	7.54	.70	31
Commission de la Capitale nationale	1	7,500	1,000	133	.75	.56	6
Conseil des ports nationaux	9	13,330	12,974	973	4.24	.44	57
TOTAL	83	409,170	176,582	$ 432	$ 5.76	$ 1.34	2,358

*Les chiffres, déclarés sur un questionnaire, sont les derniers connus, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

ministères. Les frais varient d'un minimum de quarante-quatre cents pour cent dollars d'achat à un maximum de $3.85. Le chiffre moyen des commandes va de $44 dans un ministère à $1,385 dans un autre. Le tableau 2 montre toute la gamme des frais dans les ministères étudiés.

Sauf un, tous les ministères dont les achats dépassent 10 millions paient $1.36 ou moins en traitements pour cent dollars d'achats tandis que seulement trois ministères sur seize dont les achats sont inférieurs à 10 millions par année paient un montant comparable en traitements. Le ministère des Affaires des anciens combattants, qui achète pour plus de 10 millions et paie plus de $1.36 en traitements pour cent dollars d'achats, compte dix-sept bureaux d'achat dans le pays et la moyenne de ses commandes revient à seulement $129. Dans le cas des ministères civils, la moyenne des frais de personnel est de $1.10 pour cent dollars d'achats à Ottawa contre $2.50 à l'extérieur. Les ministères qui peuvent acheter en quantités relativement considérables sont les plus en mesure de contenir leurs frais dans des limites raisonnables; c'est un élément qui revêt une certaine importance quand il s'agit de chercher des conditions d'achat régional aussi économiques que possible.

EXCEPTIONS À L'ACHAT DANS LES MINISTÈRES

Le ministère de la Production de défense assure passablement tout l'achat pour le compte de la Défense nationale et ses opérations en cette matière sont étudiées dans une section distincte du présent rapport. Le ministère des Travaux publics achète du mobilier de bureau pour d'autres ministères et le Département des impressions et de la papeterie publiques se charge des besoins des ministères en fait de papeterie, d'impression et d'édition. Il achète en outre du matériel de bureau de toutes sortes pour d'autres ministères.

Il existe une différence bien nette entre les méthodes de ces deux derniers organismes. Les Travaux publics distribuent le mobilier sans en débiter les ministères et c'est un crédit des Travaux publics qui en fait les frais. En ce qui concerne la papeterie et l'impression, par contre, chaque ministère «achète» ce qu'il lui faut du Département des impressions et de la papeterie publiques et les frais sont imputés sur ses crédits budgétaires.

L'acquisition par un ministère de marchandises appartenant à un autre ministère présente un cas spécial. Elle se fait de l'une de deux façons: par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, ou encore par voie de transfert, de location ou de prêt.

L'activité de la Corporation est examinée dans la section du présent rapport qui traite de la gestion des stocks. Il s'agit ici des rouages assurés par la *Loi*

sur les biens de surplus de la Couronne. Tout ministère peut présenter une soumission pour des stocks mis en vente par la Corporation. La Corporation n'a pas de règle fixe pour informer les ministères de l'existence de biens excédentaires, quoiqu'elle s'efforce d'en aviser les ministères qui ont notoirement besoin de certains genres de fournitures. Le ministère obtient les marchandises si son offre est meilleure que les autres; dans le cas contraire on pourra, en certains cas, lui céder les marchandises au prix du plus offrant.

Les ministères ne paient pas directement à la Corporation ces biens de surplus achetés en premier lieu sur les fonds publics, mais les factures de la Corporation à leur égard sont imputées sur leurs crédits afin qu'aucun ministère ne puisse obtenir plus de ressources que ne lui en a voté le Parlement.

La question du transfert ou du prêt de biens entre ministères peut revêtir suffisamment d'importance pour justifier la mention d'un extrait de l'article pertinent du Manuel du Contrôleur du Trésor:

TRANSFERT, LOCATION OU PRÊT

La disposition ultime de biens de toute nature achetés au moyen des fonds publics intéresse le Parlement. Il doit veiller à ce que les biens servent aux fins pour lesquelles il a fourni des fonds ou à ce qu'il en soit disposé en conformité des volontés parlementaires. Le texte législatif général qui régit l'utilisation (autre que la disposition de biens de surplus) est l'article 97 de la Loi sur l'administration financière qui se lit comme suit:

«Sous réserve de toute autre loi du Parlement, nul transfert, bail ou prêt de biens appartenant à Sa Majesté, du chef du Canada, ne doit être fait à qui que ce soit, sauf en conformité de règlements ou sur les instructions du gouverneur en conseil.»

Il existe aussi un certain nombre d'autres lois qui régissent le transfert ou la location d'approvisionnements et de matériel. Il faut noter, cependant, que les pouvoirs relatifs au transfert d'approvisionnements et de matériel ne s'appliquent pas lorsque ces biens dépassent les besoins du ministère puisqu'il faut disposer de tous les biens de surplus en conformité de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. Des biens se trouvent à première vue en excédent de besoins d'un ministère si ce dernier a définitivement cessé l'entreprise ou l'activité qui entraînaient l'utilisation des biens ou y a substitué d'autres biens, ou encore s'il est définitivement en mesure, pour quelque autre raison, de transférer l'administration et le contrôle de biens à un autre ministère ou d'en disposer de quelque autre façon. (Décision de la Justice 167957, 25-2-54.)

Lorsque des responsabilités ou des fonctions du service public sont transférées par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public, le gouverneur en conseil, en tant que propriétaire, est autorisé par la loi à ordonner le transfert de tous matériels et fournitures (autres qu'un «ouvrage public» au sens de la Loi sur les travaux publics). (Décision de la Justice 169679, 31-5-54.) Aucun matériel n'est transféré à moins que ne l'ordonne le décret.

Il n'existe pas d'interdiction générale pour le transfert ou le prêt à un autre ministère, à charge de les remplacer, du matériel et des fournitures dont le besoin n'est pas immédiat. L'Exécutif doit autoriser la transaction si la quantité ou la valeur sont importantes.

Lorsque des biens de l'État sont loués à une personne, cette dernière doit fournir une police d'assurance ou un cautionnement d'un montant qui, de l'avis du ministère en cause, protège suffisamment la Couronne.

La Commission a constaté qu'un ministère prête parfois du matériel à un autre ministère, mais il y a rarement transfert de biens et il ne se fait pas d'échange régulier de fournitures entre ministères.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

L'achat civil

Les besoins de certains ministères sont assez considérables pour leur permettre d'acheter plusieurs articles au meilleur prix possible. Certains articles s'emploient en quantité suffisante pour permettre l'achat en masse, mais aucun ministère ni aucun service ne peut le faire seul. A cette question de l'achat en masse se rattache celle de la compétence des acheteurs. Les bureaux d'achat qui achètent par grosses quantités sont généralement les plus compétents.

Il ne semble pas exister de directive formelle et, par conséquent, pas de pratique uniforme en ce qui concerne les escomptes au comptant que peut offrir le fournisseur. Il y aurait peut-être de grandes économies à réaliser dans ce domaine et il faudrait y voir.

Les prix auxquels les ministères paient les véhicules automobiles varient beaucoup. L'achat en masse assure d'importantes économies (de cinq à six cents dollars par véhicule). Mais l'achat en masse n'est souvent pas possible dans le cadre de l'organisation actuelle de l'achat des ministères.

Les prix des carburants et des lubrifiants diffèrent beaucoup. L'huile, dans certains ministères, coûte jusqu'à $2 le gallon. Par contre, un ministère l'achète au baril à un prix de 47 à 58¢ le gallon et elle lui est aussi fournie à la pinte, à un prix allant de 68 à 80¢ le gallon. Ces prix sont consentis sur de fortes commandes.

Les rabais sur les pneus ont toujours accusé de grandes variations et la Commission a constaté de fortes différences dans les prix payés par les ministères. Certains ministères s'efforcent d'obtenir le rabais maximum dans les limites de leur volume d'achat. D'autres, par contre, semblent ignorer les rabais que peut assurer l'achat fait à bon escient. Tel organisme achète des pneus à la station-service qui fait l'entretien de ses voitures, alors que tel ministère achète des pneus en quantité en vertu d'une commande générale et conditionnelle qui porte livraison f. à b. à divers dépôts. La comparaison des prix payés indique la possibilité d'importantes économies:

Catégorie de pneus	*Organisme X*	*Ministère Y*
670×15—6 plis	$21.56	$12.37
670×15—4 plis	18.25	10.08
750×14—4 plis	18.25	11.53
710×15—6 plis	24.44	12.94

La détermination des besoins

La Commission a constaté que les marchandises achetées par les ministères sont généralement de bonne qualité; lorsqu'il y a des exceptions, elles tiennent d'habitude à l'acceptation de prix bas à l'égard de marchandises pour lesquelles il n'existe pas, ni ne peut exister peut-être, de normes destinées à en assurer la qualité. En pareils cas, cependant, on adopte des mesures pour y remédier en prescrivant dans les commandes subséquentes une marque de commerce ou l'équivalent. Il semble que le gouvernement paie souvent un prix plus élevé que ne l'exige la qualité de ses marchandises.

La multiplicité des ministères qui font des achats distincts limite l'efficacité de l'Office des normes du gouvernement canadien dans la normalisation des diverses marchandises. En outre, les ministères n'adoptent pas toutes les normes communes établies. Il se pratique une certaine normalisation spontanée. Par exemple, les spécifications du ministère des Postes à l'égard des chemises de facteur sont identiques à celles de la Direction du perfectionnement interarmes pour les fins de l'Aviation. Dans l'ensemble, cependant, il n'existe pas de méthode efficace permettant de normaliser de vastes groupes d'articles.

L'Office des normes et la Direction du perfectionnement interarmes comptent un chiffre global d'environ 3,000 normes courantes et les autres ministères en ont un nombre indéterminé. Le total est infime si l'on pense que le catalogue de l'achat par poste d'une seule maison canadienne mentionne environ 14,000 articles comportant 64,000 variétés de couleurs et de dimensions. Il faut forcément conclure, du moins du point de vue statistique, que les organismes de normalisation du gouvernement ne répondent pas à leur fin, même si un grand nombre des normes émises se sont révélées extrêmement utiles.

La Commission a constaté que certaines normes des divers ministères faisaient double emploi et qu'on n'avait pas, dans certains cas, demandé à l'Office des normes d'en établir. Il existe d'importantes lacunes dans l'établissement de normes même pour les articles relativement simples et régulièrement utilisés. Vos commissaires signalent, dans un autre rapport, qu'aucun ministère n'a encore établi de guide satisfaisant au sujet des caractéristiques du matériel de bureau d'usage très commun, et que l'Office, après vingt-sept ans d'existence, n'a encore établi de normes que pour moins d'une centaine de ces articles.

Le défaut manifeste de son action tient à ce que ni l'Office ni aucun autre organisme central ne se chargent de passer au tamis les demandes des organismes du gouvernement en fonction de leur importance. L'Office a actuellement un arriéré de 450 demandes de normes.

Les délais de livraison

Le délai entre la commande et la livraison des marchandises au point indiqué est généralement plus long dans les ministères que dans l'industrie. Les délais ne semblent pas graves au siège de la plupart des ministères, mais ils sont plus prononcés aux bureaux régionaux, surtout lorsque la demande doit passer par le siège du ministère avant l'achat. Afin d'abréger les délais, les commandes sont placées, dans de nombreux cas, bien avant les besoins et comportent des quantités plus considérables qu'il ne le faudrait normalement.

De l'avis de plusieurs administrateurs, l'exercice des fonctions de contrôle du conseil du Trésor tend à gêner l'achat. Il semble, d'après une étude des pratiques d'achat, que les délais soient moins allongés par l'action du Conseil que par le jeu de l'ensemble des autres éléments mentionnés dans le présent rapport. L'échantillonnage de certains cas caractéristiques a révélé qu'il faut environ deux jours pour établir les demandes soumises au Conseil où elles séjournent sept jours ouvrables. Comme l'approbation du Conseil n'est de rigueur que pour les grandes dépenses, ce délai est relativement court à comparer à tout le temps qu'exige l'achat des marchandises. Le vrai problème réside moins dans les délais que dans les frais supplémentaires d'emmagasinage et de manutention qu'occasionnent les quantités trop fortes que l'on achète afin de parer à la lenteur ou au retard des livraisons. Cette question sera examinée plus loin.

La mise en adjudication

La pratique de la demande de soumissions par écrit pour de petits articles est poussée à l'extrême. Une demande de soumissions envoyée aux fabricants de moteurs portait sur un bouton de klaxon, quatre balais d'essuie-glace et trois éléments de filtration d'air pour carburateur. La paperasserie seule coûte plus que le prix des articles au détail. En outre, un seul fabricant pouvait fournir le bouton de klaxon parce qu'il était destiné à une voiture particulière.

Ce n'est pas tant la ligne de conduite du gouvernement que son application dans les ministères qui est en faute. L'établissement des pratiques manque totalement d'uniformité à cause de la fragmentation de l'achat. Les fournisseurs se plaignent fréquemment et se disent étonnés de l'incohérence des pratiques et de la complexité des formalités observées par les ministères. Dans un ministère, par exemple, la mise en adjudication comporte treize étapes distinctes pour les contrats d'achat de moins de $1,000 et trente-huit étapes pour les achats de plus de $25,000.

Certains ministères tiennent en suspens les trois soumissions les plus basses et gardent le dépôt de garantie de 10 p. 100 jusqu'à l'adjudication. Le dépôt des trois soumissionnaires, dont deux seront nécessairement écartés, s'en trouve parfois immobilisé durant des semaines ou des mois tandis que le ministère étudie les soumissions. Cela amène parfois des fournisseurs éventuels à montrer peu d'empressement à soumissionner ou même à s'y refuser.

Les frais de l'achat

Le tableau 2 indique la grande variation des frais de personnel afférents à la fonction d'achat. La dépense véritable est beaucoup plus forte parce qu'elle comprend des éléments tels que le coût des locaux occupés, du matériel, du mobilier et des fournitures ainsi que les frais généraux. Ce sont les traitements qui ont servi à la comparaison parce que plusieurs éléments des frais généraux ne pouvaient se déterminer facilement.

Dans une fabrique de taille moyenne, on considère raisonnable la dépense en salaires du service d'achat si elle revient à 50c. pour $100 d'achats. La dépense moyenne pondérée en traitements dans les ministères, d'après le tableau 2, s'inscrit à $1.34. Un certain écart est peut-être inévitable si le gouvernement doit continuer de se montrer impartial, mais le gros de l'écart tient surtout à la multiplicité des pratiques, à la gamme des quantités achetées, et à la fragmentation en petits segments de l'achat du gouvernement du fait de l'organisation de la fonction d'achat sur une base ministérielle.

L'achat central actuel

Les ministères ou organismes qui achètent des marchandises pour les autres (Travaux publics et Impressions et papeterie publiques) sont relativement efficaces dans le domaine de l'achat.

D'après le tableau 2, les traitements pour $100 d'achats s'établissent à 89c. aux Travaux publics. C'est un chiffre qu'il faut considérer en retenant que les Travaux publics, beaucoup plus encore que certains autres ministères, s'occupent d'articles courants sans cesse renouvelés; il indique aussi que l'achat centralisé peut contribuer à réduire les frais.

Dans l'ensemble, les ministères sont satisfaits du mobilier de bureau, mais plusieurs se plaignent de longs délais. Un ministère a mentionné qu'il

était mieux servi à Vancouver qu'à Ottawa par les Travaux publics en ce qui concerne les bureaux. Les délais tiennent à deux causes:

- le coût du mobilier fourni n'est pas imputé sur le compte des ministères en cause, mais sur les crédits des Travaux publics, dont les achats sont limités par les crédits dont il dispose;
- il se produit d'inévitables retards quand les ministères sont saisis de besoins imprévus qui n'ont pas leur place dans les prévisions budgétaires. Les ministères usagers pêchent par imprévoyance dans certains cas, mais très souvent les besoins ne pouvaient être prévus suffisamment à l'avance pour figurer dans les prévisions budgétaires des Travaux publics.

D'après le tableau 2, la dépense en personnel du Département des impressions et de la papeterie publiques pour $100 d'achats est également très inférieure à la moyenne de l'ensemble du gouvernement. Bon nombre de ministères se sont déclarés satisfaits du service d'impression et de papeterie de cet organisme mais plusieurs se sont montrés mécontents du service de l'achat et de réparation du matériel de bureau. Vos commissaires ont fait une étude spéciale de l'activité du Département des impressions et de la papeterie publiques et leurs conclusions sont consignées dans un rapport distinct.

Lorsque le gouvernement s'approvisionne à ses propres sources (fermes expérimentales, pénitenciers, etc.), la production est l'effet second d'une activité principale et ne saurait, par conséquent, être aussi efficace que celle des sources extérieures. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer grandement les liens avec les ministères usagers, qui souvent n'ont qu'une très vague idée de la variété des produits (des pénitenciers par exemple) ou des prix demandés.

Il n'est pas question ici de l'efficacité avec laquelle les organismes «fournisseurs» produisent les articles vendus à d'autres organismes, mais il y aurait lieu certainement d'améliorer la livraison et la qualité de certains produits.

MANQUE DE MÉTHODES SYSTÉMATIQUES DE TRANSFERT

Un grave défaut du système d'achat est qu'on ne cherche pas, avant de s'adresser à des sources extérieures, à se renseigner sur les stocks de matières et fournitures que possède déjà le gouvernement. L'emploi du mécanisme de transfert établi par la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* est loin d'être suffisant. Les ministères ne sont pas toujours au fait des surplus disponibles et ils hésitent à déclarer excédentaires des articles dont ils pourraient avoir besoin plus tard. Il s'écoule parfois cinq ans avant que n'intervienne une déclaration de cette nature.

La méthode qui permet à un ministère de transférer des marchandises et des fournitures à un autre sans les déclarer excédentaires est si incommode qu'elle est à peu près inopérante. Aussi les ministères achètent-ils de temps à autre des articles que possèdent d'autres ministères qui pourraient fort bien s'en départir. En cas de transfert, le ministère fournisseur ne reçoit aucun crédit correspondant et rien n'est porté à la charge du service acquéreur. Les ministères ne sont guère encouragés à se défaire de leurs stocks excédentaires. Le Canada n'a pas de loi comparable à l'*Economy Act* des États-Unis qui autorise l'achat et la vente de marchandises et de services entre ministères et qui encourage les agents acheteurs du gouvernement à tout faire pour s'approvisionner auprès des ministères avant de s'adresser à l'extérieur.

CONCLUSIONS

La Commission est d'avis que l'achat civil du gouvernement peut s'améliorer sur plusieurs points importants.

Il y aurait moyen d'améliorer grandement la détermination des besoins. Il ne s'agit pas d'établir des normes pour chaque article qu'achète ou peut acheter le gouvernement. L'achat sera simplifié pour autant qu'il existera des normes; cependant, si l'établissement de normes est poussé à l'excès, les économies ne compenseront pas l'augmentation des frais occasionnés par le maintien du système des normes.

Si le Conseil national de recherches, qui achète chaque année pour huit millions de dollars de biens de consommation, n'emploie pas les spécifications de l'Office des normes du gouvernement canadien dont il est responsable, c'est qu'il lui semble inutile de consacrer temps et argent à établir des normes sauf pour les articles qui s'achètent chaque année en grande quantité et dont la valeur totale est considérable. Des améliorations seraient donc possibles si l'Office et les autres organismes qui établissent des normes les rédigeaient d'abord pour les articles qui en ont absolument besoin. Ce pourrait être les articles qui exigent de très fortes dépenses ou ceux dont la nature est telle qu'une description détaillée est indispensable, les produits chimiques d'une certaine pureté par exemple. Il faudrait éliminer les frais d'établissement de normes pour les articles d'importance secondaire.

Le problème des normes n'est donc pas tant d'en rédiger un grand nombre que de déterminer celles qui importent à cause du chiffre ou de la nature des achats. Cet effort de concentration ne s'exerce pas à cause de l'éparpillement des divers services d'achat et des organismes qui établissent les normes, et parce qu'on ignore la valeur totale des divers genres d'articles achetés chaque année.

Le seul remaniement de l'Office des normes ne suffirait pas à donner des résultats optimum; la clef du succès réside davantage dans la réorganisation de la fonction d'achat pour l'ensemble de la fonction publique.

Il n'est pas sans intérêt de connaître ce qu'a valu à un des ministères le fusionnement de ses services d'achat. Il n'y a pas longtemps, l'achat au ministère des Transports était organisé de telle façon qu'un agent acheteur s'occupait des besoins de chaque service. Il en résultait double emploi d'activité lorsque deux agents achetaient des marchandises identiques pour leurs services respectifs. L'achat a été réorganisé de façon à rattacher les agents aux marchandises plutôt qu'aux services. C'est ainsi, par exemple, qu'un acheteur s'occupe de la quincaillerie de bâtiment pour tous les services usagers du ministère. La nouvelle organisation est beaucoup plus efficace. Le fusionnement de l'achat des divers ministères ne ferait qu'étendre l'application du principe qui préside à ce mode d'organisation.

Vos commissaires sont donc amenés à conclure qu'il faudrait mettre fin à la fragmentation de la fonction d'achat afin de réaliser un approvisionnement plus efficace en biens et services.

Il y a lieu de conclure également que la normalisation des divers éléments de la fonction d'achat serait avantageuse en ce qui concerne, non seulement l'établissement et l'emploi de normes, mais aussi la hiérarchisation des pouvoirs, les méthodes et formalités (y compris la mise en adjudication), la rédaction de contrats types d'achat et le groupement de renseignements statistiques pour aider le gouvernement à exercer sa fonction d'achat de façon rationnelle.

3

GESTION DES STOCKS–MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

L'organisme qui achète de grandes quantités de marchandises se trouve après leur livraison aux prises avec un problème de gestion bien particulier, surtout si les usagers sont nombreux et très éloignés les uns des autres. Dans les ministères et organismes du gouvernement, la gestion des stocks, comme l'achat, est assurée généralement par chaque ministère ou organisme.

A cause de la grande quantité des marchandises, de leur dispersion géographique extraordinairement étendue et du grand nombre des services usagers, il n'est pas étonnant que la gestion des stocks pose souvent des problèmes importants.

Les ministères et organismes sont chargés de la gestion des stocks en vertu de l'article 57 de la *Loi sur l'administration financière* dont voici un extrait:

> Chaque département doit tenir des registres convenables d'approvisionnements, et le ministre compétent ou toute autorité désignée par le gouverneur en conseil peut établir des règles et donner des instructions concernant l'acquisition, la réception, la garde, la sortie et le contrôle de ces approvisionnements.

Malgré cette directive, des méthodes on ne peut plus diverses président à la gestion des stocks.

MODALITÉS DE LA GESTION DES STOCKS CIVILS

On peut se faire une idée de la complexité du problème que pose la gestion des stocks au gouvernement si l'on considère le grand nombre de magasins où le gouvernement garde des stocks consommables de divers genres, ainsi que leur répartition géographique. La Commission a constaté que le gouvernement, exception faite des forces armées, comptait 249 magasins dans tout le pays ainsi que 340 dépôts (*voir* les tableaux 3 et 3A).

Parce que les méthodes d'inventaire varient grandement, les ministères et organismes n'ont pu réunir les renseignements nécessaires pour fournir à la Commission un résumé statistique complet du chiffre et du roulement de leurs stocks. La Commission a donc établi un échantillon fondé sur les dossiers de vingt ministères et organismes comptant cent vingt magasins (dépôts exclus) un peu partout dans le pays. Un total de 1,116 employés, dont les traitements totalisent $4,284,000 par an, s'y occupent des stocks. Le stock moyen d'articles consommables vaut environ $21,900,000 et les distributions voisinent 42 millions par an. La superficie totale des magasins dépasse 1,500,000 pieds carrés.

Les ministères qui tiennent une comptabilité suffisante de leurs stocks sont mieux en mesure de les administrer que les autres. L'échantillon reflète donc probablement des conditions supérieures à la moyenne générale; certains ministères ont déclaré qu'ils ne tiennent pas suffisamment de renseignements pour dresser le tableau exact de leurs stocks et de leurs sorties.

Le tableau 4 montre la répartition des stocks dans tout le pays. Il faut retenir que le tableau est incomplet parce que l'échantillon ne comprend que 120 magasins et dépôts sur un total de 589. Il comprend, cependant, les grands magasins des ministères choisis pour l'échantillon.

Une bonne partie des articles achetés par divers ministères est utilisée sans passer par un magasin du gouvernement et sans être inscrits à l'entrée et à la sortie des stocks. Dans un certain grand ministère, par exemple, les sorties annuelles prises sur les stocks se montaient à un peu plus de 30 p. 100 seulement des produits achetés par le ministère, le reste ayant passé directement à la consommation.

Les ministères n'emmagasinent, en général, que les articles dont il n'ont pas immédiatement besoin. Ils anticipent parfois sur leurs besoins pour passer de grosses commandes à un meilleur prix, mais le but premier de l'emmagasinage est d'assurer la disponibilité des articles plutôt que de réaliser des économies.

RÉCEPTION ET ACCEPTATION

Le plus souvent, la vérification des quantités est une opération bien simple qu'exécute un commis en comptant, pesant ou mesurant le matériel au point de livraison. La détermination de la qualité est plus difficile et elle se fait de diverses façons selon la complexité de la vérification. La vérification de la qualité ou l'inspection se font surtout par le ministère usager, même lorsque les méthodes sont relativement complexes, mais elle est centralisée dans une certaine mesure (c'est ainsi, par exemple, que la vérification des matériaux de construction est exécutée par les Travaux publics).

Tableau 3—MAGASINS PRINCIPAUX DES GRANDS MINISTÈRES ET ORGANISMES

	*Pour les dépôts voir le tableau 3A	Agriculture	Énergie atomique	*Canadian Arsenals*	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	*Eldorado Aviation*	*Eldorado Mining & Refining*	Affaires extérieures	Finances – Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
1	St-Jean, T.-N.														1	
2	Gander, T.-N.															
3	Charlottetown, Î. du P.-É.															
4	Summerside, Î. du P.-É.															
5	Halifax, N.-É.				1										1	
6	Sydney, N.-É.															
7	Amherst, N.-É.	1														
8	Dartmouth, N.-É.															
9	Port Hastings, N.-É.															
10	Gagetown, N.-B.															
11	Saint-Jean, N.-B.														1	
12	Fredericton, N.-B.															
13	Moncton, N.-B.															
14	Dorchester, N.-B.															
15	Valleyfield, Qué.			1												
16	Québec			3												
17	Montréal, Qué.				2											
18	St-Paul L'Ermite, Qué.			1					1							
19	Beauharnois, Qué.															
20	St-Lambert, Qué.															
21	Carillon, Qué.															

Justice – Pénitenciers	Justice – G.R.C.	Travail	Mines et Relevés techniques	Commission de la Capitale nationale	Défense nationale – Marine	Défense nationale – Armée	Défense nationale – Aviation	Office national du film	Conseil des ports nationaux	Santé nationale et Bien-être social	Galerie nationale	Conseil national de recherches	Revenu national – Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	*Northern Transport*	Postes	Imprimeur de la Reine – I. et P. P.	Travaux publics	Voie maritime du Saint-Laurent	Commerce	Transports	Assurance-chômage	Affaires des anciens combattants	Total	
	1					1												1			1		1	6	1
																					1			1	2
	1																	1			1		1	4	3
																								0	4
	2		1		3	1			1*			1					2	1					1	15	5
					2																			2	6
																								1	7
																					1			1	8
																					1			1	9
						1																		1	10
									1									1			1		1	5	11
	1																							1	12
							3									1					1			5	13
1*																								1	14
1																								2	15
						1			1							1	2	1			1		1	11	16
1*	1				2	1		1*	1							1	3	1	1		2		1	18	17
																								2	18
																			1					1	19
																			1					1	20
																					1			1	21

Tableau 3—MAGASINS PRINCIPAUX DES GRANDS MINISTÈRES ET ORGANISMES—suite

	*Pour les dépôts voir le tableau 3A	Agriculture	Énergie atomique	*Canadian Arsenals*	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	*Eldorado Aviation*	*Eldorado Mining & Refining*	Affaires extérieures	Finances – Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
22	Chambly, Qué.															
23	Ste-Anne, Qué.															
24	Sorel, Qué.															
25	Hull, Qué.	1														
26	Rimouski, Qué.															
27	Chicoutimi, Qué.															
28	Lindsay, Ont.			1												
29	Ottawa, Ont.	1*	2*		1	1	1			1			1	1	1	
30	London, Ont.	1														
31	Belleville, Ont.	1														
32	Toronto, Ont.				1											
33	Port Hope, Ont.											1				
34	Prescott, Ont.															
35	Port Colborne, Ont.															
36	Dunville, Ont.															
37	Cornwall, Ont.															
38	Port Weller, Ont.															
39	Scarborough, Ont.			1												
40	Sault-Sainte-Marie, Ont.															
41	Thorold, Ont.															
42	Iroquois, Ont.															

Justice – Pénitenciers	Justice – G.R.C.	Travail	Mines et Relevés techniques	Commission de la Capitale nationale	Défense nationale – Marine	Défense nationale – Armée	Défense nationale – Aviation	Office national du film	Conseil des ports nationaux	Santé nationale et Bien-être social	Galerie nationale	Conseil national de recherches	Revenu national – Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	*Northern Transport*	Postes	Imprimeur de la Reine – I. et P. P.	Travaux publics	Voie maritime du Saint-Laurent	Commerce	Transports	Assurance-chômage	Affaires des anciens combattants	Total	
																					1			1	22
																					1			1	23
																					1			1	24
																	5*					1		7	25
																		1						1	26
									1															1	27
																								1	28
	3	1*	2*	1*		1	1		1	1	1	1*	1	1*		1	2*	1		1*	4*		3	37	29
																1	1	1					1	5	30
																	1							2	31
							3										2	1			1		3	11	32
																								1	33
									1												1			2	34
									1										1					2	35
																			1					1	36
																	1		1					2	37
																			1					1	38
																								1	39
																			1					1	40
																			1					1	41
																			1					1	42

	*Pour les dépôts voir le tableau 3A	Agriculture	Énergie atomique	*Canadian Arsenals*	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	*Eldorado Aviation*	*Eldorado Mining & Refining*	Affaires extérieures	Finances – Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
43	Cobourg, Ont.															
44	North Bay, Ont															
45	Chalk River, Ont.		1*													
46	Hamilton, Ont.															
47	Parry Sound, Ont.															
48	Peterborough, Ont.															
49	Kingston, Ont.															
50	Joyceville, Ont.															
51	Collins Bay, Ont.															
52	Long Branch, Ont.			1												
53	Winnipeg, Man.				1											
54	Churchill, Man.															
55	Shilo, Man.															
56	Stony Mountain, Man.															
57	Regina, Sask.	1														
58	Moose Jaw, Sask.	1														
59	Swift Current, Sask.	1														
60	Prince Albert, Sask.															
61	Saskatoon, Sask.															
62	Beaver Lodge, Sask.											1				
63	Calgary, Alb.															

Justice – Pénitenciers	Justice – G.R.C.	Travail	Mines et Relevés techniques	Commission de la Capitale nationale	Défense nationale – Marine	Défense nationale – Armée	Défense nationale – Aviation	Office national du film	Conseil des ports nationaux	Santé nationale et Bien-être social	Galerie nationale	Conseil national de recherches	Revenu national – Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	*Northern Transport*	Postes	Imprimeur de la Reine – I. et P. P.	Travaux publics	Voie maritime du Saint-Laurent	Commerce	Transports	Assurance-chômage	Affaires des anciens combattants	Total	
																	1							1	43
																							1	1	44
																								1	45
																							1	1	46
																					1			1	47
																					1			1	48
1*																					1			2	49
1*																	2							3	50
1*																								1	51
																								1	52
	1					1										1	2	1			1		1	9	53
						1			1															2	54
						1																		1	55
1*																								1	56
	2															1								4	57
						1																		2	58
																								1	59
1*																								1	60
												1						1					1	3	61
																								1	62
						1	1									1		1					1	5	63

	*Pour les dépôts voir le tableau 3A	Agriculture	Énergie atomique	*Canadian Arsenals*	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	*Eldorado Aviation*	*Eldorado Mining & Refining*	Affaires extérieures	Finances – Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
64	Edmonton, Alb.										1					
65	Vauxhall, Alb.	1														
66	Namao, Alb.															
67	Vancouver, C.-B.				1										1	
68	Victoria, C.-B.															
69	Prince Rupert, C.-B.															
70	Esquimalt, C.-B.								1							
71	William Head, C.-B.															
72	New Westminster, C.-B.															
	NORD CANADIEN:															
73	Waterways, Alb.															
74	Bushell, Sask.															
75	Fort Smith, T. du N.-O.															
76	Bear River, T. du N.-O.															
77	Baffin Island, T. du N.-O.															
78	Londres															
	TOTAUX	9*	3*	8	7	1	1	0	2	1	1	2	1	1	5	0

Justice – Pénitenciers	Justice – G.R.C.	Travail	Mines et Relevés techniques	Commission de la Capitale nationale	Défense nationale – Marine	Défense nationale – Armée	Défense nationale – Aviation	Office national du film	Conseil des ports nationaux	Santé nationale et Bien-être social	Galerie nationale	Conseil national de recherches	Revenu national – Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	*Northern Transport*	Postes	Imprimeur de la Reine – I. et P. P.	Travaux publics	Voie maritime du Saint-Laurent	Commerce	Transports	Assurance-chômage	Affaires des anciens combattants	Total	
	1					1	1								1	1	2	1			1		1	11	64
																								1	65
							1																	1	66
						1	4		1							1	2	1			1		1	14	67
	1																				1			2	68
																					1			1	69
					2	1											2							6	70
1*																								1	71
1*																								1	72
															1									1	73
															1									1	74
															1									1	75
															1									1	76
																					1			1	77
																				1			1	2	78
10*	14	1*	3*	1*	9	14	14	1*	10*	1	1	3*	1	1*	5	10	30*	15	10	2*	29*	1	21	249	

Tableau 3A—RÉPARTITION DES DÉPÔTS

	Nombre	*Lieu*
Agriculture	4	Ottawa
Énergie atomique	1	Deep River
	10	Chalk River
Pénitenciers	20	Dorchester
	30	Montréal
	27	Prince Albert
	20	New Westminster
	13	William Head
	19	Collins Bay
	19	Joyceville
	24	Kingston
	22	Stony Mountain
Travail	1	Ottawa
Mines et Relevés techniques	12	Ottawa
Commission de la Capitale nationale	6	Ottawa (2 huttes)
		» 2 Parc de la Gatineau
Office national du film	2	Montréal
	1	Ottawa
	1	New York
Conseil des ports nationaux	6	Halifax
Conseil national de recherches	15	Ottawa
Imprimeur de la Reine	4	Hull
	11	Ottawa
	7	Autres
Commerce	2	Ottawa
Transports	47	Divers
Nord canadien	16	Divers
	340	

Même si le gros de l'inspection est assuré par le ministère usager, ce dernier peut faire appel à un certain nombre de services en cas de besoins particuliers. Il existe des services de vérification pour un grand nombre de marchandises. Un ministère, par exemple, a déclaré qu'il utilisait les services extérieurs suivants pour la vérification de la qualité:

- Mines et Relevés techniques (laboratoires et techniciens);
- Santé nationale et Bien-être social (laboratoires des aliments et drogues);
- Défense nationale (Services d'inspection);
- Transports (Direction des télécommunications et Division de la marine);
- Travaux publics (laboratoires d'essai);

Tableau 4—RÉPARTITION DE L'EMMAGASINAGE CIVIL, PAR RÉGION*

(Échantillon de 20 ministères et organismes)

Région	*Magasins ministériels*	*Moyennes* — *Stocks tenus*	*Moyennes* — *Sorties annuelles*	*Moyennes* — *Roulement*	*Magasiniers* — *Nombre*	*Magasiniers* — *Traitements*	*Traitements pour $100 de sorties*
	nombre	milliers de $	milliers de $	fois		milliers de $	$
Provinces de l'Atlantique	22	2,090	3,402	1.6	115	411	12.08
Québec (sans Hull)	19	3,776	7,192	1.9	166	635	8.83
Ontario (Est, Hull compris)	26	9,631	19,753	2.1	481	1,826	9.24
Ontario (Ouest)	13	2,322	5,145	2.2	125	455	8.84
Prairies	26	2,672	4,338†	1.6	134	514	11.85
Pacifique	8	1,148	2,073	1.8	75	366	17.66
Nord-Ouest	6†	280	573†	2.0	20	77	13.44
TOTAL	120	21,919	42,476	1.9	1,116	4,284	10.09

*Il s'agit du nombre des magasins connus compris dans l'échantillon. Il ne s'agit pas du total complet et les chiffres ne portent pas exactement sur les mêmes périodes.

†Non compris certaines fournitures faites par le ministère des Travaux publics dont la valeur est inconnue.

- Agriculture (Services scientifiques);
- Forêts (laboratoires des produits forestiers);
- Gouvernements provinciaux (laboratoires d'essai);
- *Canadian Standards Association* (laboratoires d'essai électrique, à Toronto).

ENTREPOSAGE ET DISTRIBUTION

Les méthodes d'entreposage et de distribution des stocks varient beaucoup. Certains ministères déterminent par des systèmes très élaborés le prix des marchandises reçues, des stocks et des sorties; il est facile dans leur cas de fixer la valeur des stocks sur le plancher. D'autres ministères n'exercent guère ou pas de contrôle sur leurs stocks. Dans un ministère, les articles d'ordre général nécessaires aux services s'achètent au fur et à mesure des besoins et les articles utilisés immédiatement ne font l'objet d'aucune comptabilité. Un autre ministère compte des services qui

font des achats assez considérables, mais il ne dispose pas de locaux d'emmagasinage et n'affecte pas d'employés à plein temps aux magasins; c'est un commis, ou un technicien adjoint, qui s'occupe à temps partiel de la gestion des stocks.

Le temps qui s'écoule entre l'établissement des demandes et la réception des marchandises diffère beaucoup. Dans la plupart des ministères, le délai va de deux ou trois jours à deux ou trois semaines, mais dans certains la moyenne s'élève jusqu'à trente jours.

Les méthodes employées pour fixer les prix sont extrêmement variées. Plusieurs ministères utilisent un prix moyen, mais la plupart se règlent sur les derniers prix. Un certain ministère enregistre le prix de la marchandise reçue, mais non la valeur totale des stocks reçus ou distribués. Un autre ministère n'établit pas la valeur des sorties, mais il détermine la valeur des stocks d'après les derniers prix lorsque se fait l'inventaire annuel. Un troisième utilise le prix moyen pour déterminer la valeur d'inventaire.

La Commission a aussi constaté une certaine variation dans les pratiques qui président à la distribution des stocks. La plupart des ministères s'efforcent de retirer et d'utiliser d'abord les stocks les plus anciens, mais d'autres ne s'en préoccupent pas, si bien que les stocks en bas de la pile sont peut-être vieux de plusieurs années.

Parce qu'une classification type n'est pas utilisée, la Commission n'a pu déterminer dans quelle mesure les ministères établis au même endroit emmagasinent des marchandises identiques dans des entrepôts différents. D'après un sondage, cependant, il arrive souvent que les mêmes *catégories* générales de stocks sont entreposées par plus d'un ministère au même endroit.

Le tableau 4 montre que les ministères compris dans le sondage ont des stocks qui se renouvellent 1.9 fois par an, c'est-à-dire que leurs stocks suffisent en moyenne aux besoins de 6.3 mois. A certains endroits, cependant, les stocks égalent les sorties de deux mois seulement et ailleurs, celles de plus de trois ans. Les matières ne sont pas toutes utilisées dès leur sortie, et parfois elles ne le sont pas dans les trente jours. Si l'on tient compte de ce délai, l'âge moyen des stocks en main augmente un peu. La présence de certains articles de peu de durée ou de nature périssable dans les stocks accélère le roulement moyen. C'est ainsi, par exemple, que les pellicules cinématographiques sont renouvelées chaque mois parce qu'elles se dégradent rapidement et leur inclusion dans le sondage améliore la moyenne.

Même si les ministères achètent de nombreux articles particuliers, le gros de leurs achats civils porte sur des articles commerciaux d'usage courant. Il semble donc que le roulement moyen de 6.3 mois des stocks des ministères soit beaucoup trop élevé.

DISTRIBUTION

Une grande partie de la gestion des stocks au gouvernement et dans l'industrie est une «gestion de la distribution». Il s'agit non seulement d'emmagasiner les articles pour leur emploi futur, mais aussi de les expédier le plus économiquement possible au point de consommation. Les frais de la distribution comprennent non seulement ceux du transport, mais aussi ceux de l'entreposage et de la manutention. Cet aspect de la gestion des matières se rattache étroitement aux règles et méthodes de transport et c'est pour cela qu'il est examiné dans le rapport de la Commission intitulé *Transports*.

ORGANISATION DE L'ENTREPOSAGE DANS LES MINISTÈRES

De nombreux ministères possèdent des magasins centraux ainsi que des dépôts régionaux. Ils ont pour pratique d'abord de faire livrer une bonne partie du matériel au magasin central où il est déballé et rangé. Ensuite de le distribuer sur place ou de l'emballer de nouveau pour l'expédier aux dépôts.

Les ministères n'entreposent pas d'habitude le mobilier de bureau qui leur est fourni. Propriétaire de ces articles, le ministère des Travaux publics en assure le contrôle et les fournit aux ministères seulement sur demande. Les ministères qui n'ont plus besoin de certains articles de mobilier en informent les Travaux publics qui les reprend.

Une méthode différente est suivie pour la papeterie, les impressions, les publications et les fournitures de bureau. Les ministères achètent ce qu'il leur faut au Département des impressions et de la papeterie publiques et plusieurs tiennent des stocks considérables à leur siège pour les distribuer aux services périphériques. Le tableau 5 présente une analyse des stocks de cette nature dans les magasins centraux d'un échantillon de dix ministères.

En partie, ces stocks sont des articles qui n'intéressent qu'un seul ministère, tels les publications ministérielles. Le reste est composé d'articles d'emploi usuel dans la totalité ou plusieurs des ministères. L'importance de ces stocks tient aux méthodes qui président à la distribution de la papeterie et des impressions aux bureaux régionaux.

Le cas de la papeterie, des impressions et des fournitures de bureau offre un bon exemple du double emploi et du gaspillage que peut entraîner l'organisation actuelle de la gestion des stocks. Dans certains ministères, presque tout le matériel reçu du Département des impressions et de la papeterie publiques est mis en stock et ensuite emballé de nouveau et expédié aux services. D'autres ministères font expédier les envois directement aux points extérieurs; la proportion ainsi expédiée va jusqu'à 90 p. 100 dans certains ministères.

Tableau 5—STOCKS DE PAPETERIE, DE PUBLICATIONS ET DE FOURNITURES DE BUREAU DES MINISTÈRES DANS LA RÉGION D'OTTAWA†

(Échantillon de 10 ministères)

Ministères	*Moyenne* Stocks tenus	*Moyenne* Sorties annuelles	*Moyenne* Roulement annuel	*Magasiniers* Nombre	*Magasiniers* Traitements annuels	*Traitements pour $100 de sorties*
	milliers de $	milliers de $	fois		milliers de $	$
Citoyenneté et Immigration	255	257	1.0	9	34	13.23
Production de défense	38	180	4.7	3	11	6.11
Affaires extérieures	200	200	1.0	10	37	18.50
Travail	61	70	1.1	9	31	44.29
Commission d'assurance-chômage (Hull)	527	912	1.7	20	66	7.24
Nord canadien et Ressources nationales	65	49	.8	4	15	30.61
Revenu national	362	804	2.2	20*	74*	9.20
Commerce	46	42	.9	7	26	61.90
Bureau de la statistique	37	240	6.5	5	16	6.66
Transports	121	502	4.2	11	42	8.33
	1,712	3,258	1.9	98	352	10.80

†Les chiffres déclarés sur un questionnaire sont les plus récents, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

*Estimation.

APPRÉCIATION: LA GESTION DES STOCKS CIVILS

La qualité de la gestion varie beaucoup suivant les méthodes employées par les ministères. Elles sont très peu formelles dans certains ministères, tandis qu'il existe des directives et des manuels très élaborés dans d'autres. Certains ministères pratiquent un contrôle des stocks minimums et maximums tandis que d'autres peuvent acheter les stocks d'une année et les emmagasiner en bloc.

Le mode d'organisation actuel entraîne un double emploi considérable non seulement des stocks, mais aussi de l'entreposage et de la distribution. Ainsi, par exemple, neuf ministères ont du matériel en magasin à Fort-Smith (Territoires du Nord-Ouest). Moins étonnante mais plus représentative est la situation révélée par le tableau 6 qui montre le nombre d'entrepôts et l'effectif des magasins dans dix grandes villes où vingt ministères et organismes tiennent des approvisionnements. Dans la région d'Ottawa-Hull, certains ministères gardent dans le même immeuble des approvisionnements séparés par une clôture en fil métallique et chacun y a ses propres magasiniers.

Les locaux utilisés par les divers ministères diffèrent beaucoup. Ces locaux sont bien organisés et suffisants dans quelques cas, tandis que dans plusieurs autres les installations ne favorisent pas la manutention efficace et économique des marchandises. La construction d'un grand entrepôt, par exemple, est telle qu'elle ne permet pas l'emploi de chariots à fourche ni de palettes. Dans un autre cas, les stocks occupent trois étages distincts d'un immeuble. Enfin, dans certains ministères, la dispersion des approvisionnements dans une foule de petits locaux ne permet pas d'utiliser un matériel d'entrepôt moderne et efficace et rend inévitables les frais excessifs de manutention.

Tableau 6—RÉPARTITION DE L'EMMAGASINAGE CIVIL DANS CERTAINES GRANDES VILLES

(Échantillon de 20 ministères et organismes)

	Magasins ministériels	*Magasiniers*	*Traitements annuels*	*Stocks*	*Sorties annuelles*
			milliers de $	milliers de $	milliers de $
Saint-Jean (N.-B.)	4	24	89	248	692
Halifax	4	25	89	288	562
Québec	4	26	93	437	1,336
Montréal	7	102	399	2,923	4,799
Ottawa-Hull	18	415	1,558	7,600	15,583
Toronto	3	73	263	1,544	3,536
London	3	29	106	247	1,136
Winnipeg	3	31	108	425	797
Edmonton	4	14	57	633	342
Vancouver	5	53	190	772	1,552
	57	792	2,952	15,117	30,335

Si les nouveaux entrepôts sont bien conçus et construits dans plusieurs cas, d'autres de construction récente (ou en projet) ne sont pas conçus de façon à permettre une manutention efficace des marchandises. Neuf ministères ont des locaux distincts à Fort-Smith et trois d'entre eux les subdivisent à l'intention de leurs divers services. Trois ministères viennent de terminer ou sont en train de construire de grands magasins à cet endroit bien que les approvisionnements dont ils ont besoin soient entreposés par d'autres ministères. Il n'existe, cependant, aucune disposition qui permette à un ministère de demander des fournitures à un autre ministère, si ce n'est en recourant à la méthode rarement utilisée mentionnée plus haut. On a donc pour pratique dans ces endroits reculés d'emprunter officieusement des approvisionnements et d'en rendre éventuellement de semblables au ministère prêteur.

Le cas d'Halifax offre un autre exemple de la situation. Un organisme de ministère s'est établi dans un nouvel immeuble, l'été de 1961, alors que le ministère était en train de se construire à une centaine de pieds plus loin un nouvel immeuble comportant sous-sol, rez-de-chaussée et un étage. En l'abence de raisons spéciales qui s'y opposeraient, un entrepôt sans sous-sol ni étage et assez grand pour le ministère et l'organisme aurait été plus avantageux.

Ceux qui sont chargés de tenir des stocks suffisants en magasin sont portés à exagérer les besoins afin de ne pas se trouver à court. Dans l'industrie, on y fait obstacle en réglant le stockage et la distribution de façon à réduire au minimum les frais et les immobilisations de fonds: on a établi un certain nombre de méthodes pour déterminer la quantité de stocks à tenir. Au gouvernement, où les pratiques comptables et administratives ne permettent pas suffisamment d'assurer le contrôle des frais et l'économie des fonds, et où la réalisation d'un bénéfice ne joue aucun rôle, on tend à conserver des stocks trop importants et on est peu encouragé à adopter les pratiques industrielles destinées à les maintenir à un niveau convenable.

La multiplication des locaux au bénéfice d'un service en réalité unique entraîne toujours des investissements excessifs dans les stocks et le double emploi de magasiniers. Les choses sont empirées parce qu'il n'existe pas de rouages qui permettent à un ministère de demander ou d'«acheter» des fournitures à un autre ministère. En outre, la valeur des fournitures déclarées excédentaires n'étant pas portée à leur crédit, les ministères ne sont pas encouragés à écouler ces fournitures.

CONCLUSIONS—GESTION DES STOCKS CIVILS

De grandes modifications s'imposent dans la gestion des stocks. Le coût total estimatif de l'entreposage pendant un an varie de 15 à 40 p. 100 de la valeur des stocks selon leur encombrement relatif, leur aptitude à se conserver, leur valeur, leur poids, etc. Il y a donc moyen de réaliser de grandes économies, non seulement dans la fonction d'entreposage, mais aussi dans la fonction de distribution où l'amélioration des entrepôts faciliterait le mouvement des stocks.

Il faut que s'opère un fusionnement graduel de la gestion des stocks dans tout le service public. Une centralisation efficace permettra la manutention en masse des marchandises et l'emploi de registres, d'une comptabilité et de méthodes d'approvisionnement économiques qui amèneront une gestion plus saine des stocks. L'avènement depuis quelques années de moyens électroniques pour transmettre et traiter les données offre de nouvelles possibilités d'économie dans la gestion et l'achat des fournitures.

4

APPROVISIONNEMENT ET GESTION DES STOCKS DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le ministère de la Production de défense fait tous les achats pour le compte des forces armées. Son prédécesseur, le ministère des Munitions et Approvisionnements, a été créé durant la seconde guerre mondiale pour un certain nombre de fins: d'abord, éliminer toute concurrence entre les trois armes en matière d'approvisionnements et de capacité industrielle; ensuite, assurer un organisme d'achat indépendant qui pourrait concilier les demandes des trois armes avec celles du secteur civil de l'économie en période de pénurie; enfin, réunir dans un seul organisme les connaissances spécialisées nécessaires à l'établissement d'une bonne base industrielle propre à répondre aux besoins du programme militaire.

Les concepts militaires ont évolué de façon radicale. On met moins l'accent aujourd'hui sur le maintien d'un potentiel industriel qui peut être mobilisé en cas de guerre. Si les concepts ont changé, il n'en est pas ainsi des fondements législatifs sur lesquels repose le ministère, même s'il est maintenant chargé de nouvelles fonctions découlant de nouveaux problèmes d'ordre militaire.

La loi confère au ministre de la Production de défense

le pouvoir exclusif d'acheter ou autrement acquérir les approvisionnements de défense et de construire les entreprises de défense que requiert le ministère de la Défense nationale, sauf

a) les entreprises de défense devant être construites par des personnes à l'emploi de Sa Majesté, et
b) les approvisionnements ou entreprises de défense que le ministre de la Défense nationale ou tout autre ministre désigné par le gouverneur en conseil peut obtenir ou construire à la requête du Ministre.

En outre, ce ministre peut agir pour le compte de tout gouvernement allié comme il le fait pour celui du ministère de la Défense nationale. Il est aussi chargé de la surveillance et de la direction, entre autres organismes, de la *Canadian Arsenals Limited,* de la *Defence Construction (1951) Limited* et de la Corporation commerciale canadienne.

NATURE DE L'APPROVISIONNEMENT POUR LA DÉFENSE

Les achats d'ordre militaire ne revêtent pas tous, loin de là, un caractère spécialisé. Les forces armées ont besoin d'une grande variété de marchandises identiques à celles qu'achètent les ministères civils. Elles emploient des véhicules automobiles de type courant ainsi que de l'essence et des pièces détachées, une grande variété de vêtements et de produits textiles d'ordre général, de la viande, des produits laitiers et des aliments de tous genres. Le tableau 7, qui résume les contrats de fournitures militaires par catégorie, montre que les achats annuels qui ne figurent pas dans la catégorie des armes spécialisées se montent à plus de 100 millions de dollars.

Tableau 7—CONTRATS PASSÉS POUR LE COMPTE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DÉPENSES CONNEXES

Valeur nette de l'ensemble des contrats d'ordre militaire du gouvernement canadien passés par le ministère de la Production de défense et la *Defence Construction* (*1951*) *Limited* pour le compte du ministère de la Défense nationale

Programme	*1959*	*1960*	*1961*
		(milliers de dollars)	
Aviation	218,225	363,210	113,194
Armements	19,049	19,703	11,311
Matériel électronique et de communication	82,300	133,617	122,593
Vaisseaux	25,989	84,657	26,585
Chars de combat	7,893	6,947	10,981
Carburants et lubrifiants	57,768	50,496	48,972
Vêtements et équipement	18,808	6,284	11,897
Construction	67,141	51,571	90,671
Autres	94,383	87,800	92,569
TOTAL	591,556	804,286	528,773

Les achats du ministère de la Production de défense portent moins sur les articles ordinaires que sur les avions, les armements, le matériel electronique et de communication, les vaisseaux, les chars de combat et sur tous les éléments qui les composent. Depuis dix ans, à mesure que les systèmes de défense sont

devenus plus étudiés et plus complexes, l'achat militaire s'est de plus en plus spécialisé et compliqué et les rapports entre le personnel militaire et les fournisseurs de matériel très spécialisé se sont faits plus étroits. La grande complexité des armes, l'évolution rapide de la technique et le vieillissement accéléré du matériel allonge le temps qui s'écoule entre la conception et la production des armes. Les changements de type sont nombreux et fréquents tandis que diminuent les quantités requises. Un fait nouveau est le rôle accru que jouent dans l'achat les travaux de recherche et d'application effectués séparément, et parfois conjointement, par les forces armées, le Conseil des recherches pour la défense et par les fournisseurs privés. Cela ajoute à la complexité des achats militaires et exige des relations aussi étroites qu'élaborées entre les forces armées, le ministère de la Production de défense et les fournisseurs. C'est ainsi qu'une part importante des achats militaires ne peut se réduire à de simples opérations courantes.

On ne peut bien apprécier les achats militaires du gouvernement fédéral sans tenir compte des problèmes plutôt particuliers qui se posent au Canada dans ce domaine et qui sont fort différents de ceux des États-Unis et aussi, mais dans une moindre mesure, de ceux du Royaume-Uni. L'intégration très poussée entre les forces américaines et canadiennes pour les fins de la défense de l'Amérique du Nord accentue les différences au lieu de les faire disparaître.

Durant les années où s'est constituée l'organisation de défense de l'OTAN, le Canada a fourni un apport important et relativement indépendant à la production militaire internationale. Tout en se rapprochant de plus en plus des normes des États-Unis pour l'équipement militaire, le Canada en est arrivé à produire une bonne partie de ses besoins militaires en quantités en fournissant à titre d'entre-aide, certains articles aux membres européens de l'alliance. Cette situation ne vaut plus. Les armes et les systèmes de défense se font sans cesse et rapidement plus complexes et plus étudiés. Les frais de production atteignent des proportions astronomiques et le vieillissement on ne peut plus accéléré, d'autre part, réduit le volume des besoins de chaque nouvelle arme ou nouveau système de défense. L'économie canadienne ne peut soutenir les installations de production nécessaires aux armes principales dont dépendent de plus et plus les forces canadiennes que si le pays les fabrique dans le cadre d'ententes en vertu desquelles il vend à ses alliés une partie des armes dont ils ont besoin. Devant la tâche qu'il devrait affronter, le Canada a intégré ses besoins et sa production militaires à ceux des États-Unis. Aussi les grands aspects de l'achat militaire constituent-ils aujourd'hui une activité économique et intergouvernementale compliquée plutôt qu'une simple opération nationale répondant à des besoins déterminés par nos seules autorités militaires.

L'incidence de l'approvisionnement militaire sur la balance internationale des paiements est un autre élément important. Les dépenses d'ordre militaire étant élevées, le Canada doit se soucier de la part dépensée à l'étranger, surtout aux États-Unis. Ce souci est à la base des ententes intervenues entre le Canada et les États-Unis qui datent de la Déclaration d'Hyde Park (20 avril 1941). A mesure qu'a diminué pour le Canada la possibilité de faire cavalier seul en fait de recherche, d'application et de production dans le domaine des armes, les répercussions de l'approvisionnement militaire sur la balance des paiements sont devenues plus critiques. L'approvisionnement n'est plus simplement affaire de déterminer l'importance des besoins militaires du Canada et d'y répondre ensuite de la façon la plus expéditive possible. Aujourd'hui, il doit s'intégrer à une production militaire réalisée de concert avec des alliés.

En outre, la recherche, l'application et la production d'ordre militaire constituent maintenant un des grands aiguillons du progrès technique, par lequel l'économie industrielle d'une nation peut concurrencer l'extérieur et se développer. Si recherche, application et production d'ordre militaire en Amérique du Nord devenaient entièrement ou en grande partie la prérogative des États-Unis, le Canada se verrait forcément distancé dans l'acquisition et la conservation de connaissances techniques intéressant des domaines nouveaux comme l'électronique, la physique nucléaire et la technique spatiale qui influeront peut-être profondément sur notre puissance économique.

Les responsables de l'approvisionnement militaire doivent donc être plus que d'habiles acheteurs. L'effort en matière d'approvisionnement doit se guider sur une juste appréciation des possibilités présentes et futures de l'économie dans le domaine de la recherche, de l'application et de la technique qui, bien stimulée et soutenue, peuvent étayer la puissance et la croissance de l'économie du pays. Il faudra peut-être pour cela passer des contrats de travaux de recherche et d'application avec l'industrie sans garantie de résultats concrets acceptables, mais avec la certitude que le Canada ne saurait, à moins que l'économie n'ait l'envergure et les moyens nécessaires pour effectuer ces travaux, retenir les chercheurs et ingénieurs qu'il ne peut guère se permettre de perdre. Il existe donc d'autres raisons, en dehors de celles qui se rattachent à la balance des paiements, pour favoriser et développer la participation du Canada à des ententes de production avec ses alliés et pour déployer de grands efforts en vue d'assurer la vente de matériel militaire de conception et de fabrication canadiennes.

Ce sont donc des facteurs dont il faut bien tenir compte dans l'établissement et la mise en œuvre de la ligne de conduite du Canada en matière d'approvisionnement militaire. Ce ne sont pas, comme aux États-Unis, des éléments qui jouent automatiquement dans le cours normal et naturel de cet

approvisionnement. Les États-Unis ont seuls, parmi leurs alliés de l'Ouest, une économie assez ample et puissante pour répondre à toute la gamme des besoins militaires. Un pays comme le Canada sait d'avance que le volume de ses besoins ne peut suffire à la production économique que d'un petit nombre des armes et systèmes d'armes d'aujourd'hui, et que même dans leur cas, son effort de recherche, d'application et de production devra peut-être s'exercer dans le cadre d'un programme de partage de la production. Au Canada se pose donc un problème de sélection et, en un sens, de planification économique que les États-Unis n'ont pas. Le mécanisme d'approvisionnement militaire approprié au Canada doit à tout prix répondre à un besoin d'ordre général. Parce que l'approvisionnement militaire aux États-Unis est la responsabilité du ministère de la Défense et était hier encore surtout la responsabilité de chacune des trois armes, il ne s'ensuit pas que le Canada doive ou puisse adopter le même régime. Même les États-Unis ont beaucoup tendance aujourd'hui à centraliser l'approvisionnement des forces armées et, particulièrement dans le domaine de la recherche et de l'application, à les confier de plus en plus à la gouverne et au contrôle du secteur civil.

Le Royaume-Uni est en quelque sorte à mi-chemin entre le Canada et les États-Unis. Lui aussi doit opter parce que son économie ne peut suffire à toute la gamme des besoins militaires. Ses possibilités, cependant, sont plus étendues que celles du Canada. Il est donc significatif que l'approvisionnement militaire au Royaume-Uni ne soit la prérogative d'aucune des trois armes ni d'un organisme d'achat central et civil. Chacune des trois armes assure son propre approvisionnement dans certains domaines particuliers (et l'approvisionnement des deux autres armes dans certains cas), mais le ministère de l'Air—ministère civil—a des pouvoirs exclusifs quant à l'approvisionnement en matière d'avions et de matériel électronique compliqué et dans le domaine grandissant des engins et de la technique spatiale. Somme toute, une bonne partie de l'approvisionnement militaire y est centralisé et la presque totalité des travaux d'application techniques d'intérêt militaire et de l'approvisionnement en armes compliquées est confiée à un ministère civil de l'approvisionnement.

APPROVISIONNEMENT MILITAIRE

Au Canada, le ministère de la Production de défense est donc obligé de faire plus que de s'en tenir aux opérations et fonctions normales de l'achat: il doit tenir compte de l'économie canadienne. Il doit donner suite à la politique du gouvernement en choisissant judicieusement les secteurs où l'approvision-

nement doit être confié à l'appareil de production du pays, en stimulant de façon prévoyante l'effort de recherche et d'application au Canada et en poussant et en soutenant activement les programmes de partage de la production et la vente de matériel militaire aux gouvernements alliés. Il constitue donc plus qu'un simple organisme auxiliaire de son client principal, le ministère de la Défense nationale. Même en tant qu'organisme d'achat, il compte d'autres clients, puisqu'il s'occupe d'acheter du matériel militaire au Canada pour d'autres gouvernements.

Tableau 8—MONTANT NET DES CONTRATS PASSÉS PAR LE MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE ET LA «DEFENCE CONSTRUCTION *(1951)* LIMITED»

	1960	*1961*
	(millions de dollars)	
Pour le compte de la Défense nationale:		
Au Canada	719.0	502.6
Aux États-Unis	70.4	16.7
Au Royaume-Uni	11.7	5.0
Ailleurs	3.2	4.5
	804.3	528.8
Pour le compte des gouvernements étrangers:		
États-Unis	75.4	97.5
Grande-Bretagne	*	2.1
Autres	*	1.0
	75.4	100.6
Contrats destinés à aider les industries militaires canadiennes	4.5	16.0
Contrats imputés sur la caisse de roulement de la Production de défense†	1.3	40.6
Pour le compte d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien	25.7*	15.4
	911.2	701.4

*Les contrats d'achat passés en 1960 pour le compte des gouvernements étrangers (autres que les États-Unis) sont compris dans le chiffre des achats pour le compte d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien.

†Matières et matériel devant servir plus tard à la production pour la défense ou devant être revendus.

Au 31 décembre 1961, la Production de défense comptait 1,538 employés, dont 169 dans les bureaux régionaux établis dans quatorze villes du Canada

et 78 auprès de la délégation de l'OTAN à Paris ou dans les bureaux établis aux États-Unis et en Europe. Les bureaux de l'extérieur s'occupent surtout du programme canado-américain de partage de la production, du programme de recherche, d'application et de production de l'OTAN et du développement à l'étranger des ventes de matériel militaire de fabrication canadienne. Il existe huit bureaux aux États-Unis. Ils sont situés à Washington (D.C.), à la base militaire aérienne Wright-Patterson (Ohio), à New-York, à Rome (N.-Y.), à Bedford (Mass.), à Philadelphie, à Détroit, et à Los Angeles. Il en existe quatre en Europe; ils sont situés à Londres, à Paris, à Coblence et à Prestwick. Le ministère est aussi représenté au siège de l'OTAN à Paris et aux ambassades du Canada à Paris et à Bonn.

Durant l'année financière terminée le 31 mai 1960, le ministère a placé 863.7 millions de dollars de commandes pour le compte de la Défense nationale. Sur ce montant, une tranche de 802 millions représente les contrats passés à Ottawa et le reste, les commandes placées par les quatorze bureaux régionaux. Ces derniers ont surtout acheté des fournisseurs régionaux les denrées périssables, les approvisionnements et les services destinés à l'usage immédiat des établissements militaires de leur région. Le ministère autorise les services armés à acheter sur place des articles d'urgence et de petits articles, soit pour 13 millions de dollars par an environ.

Rôle du ministère de la Défense nationale

Les forces armées utilisent beaucoup de produits courants: aliments, vêtements, meubles, matériel et fournitures de bureau, automobiles et certaines pièces électroniques. D'autres besoins revêtent un caractère spécialisé et comportent des éléments très techniques; les engins, les avions de chasse et les systèmes de communication et de contrôle électroniques ne peuvent s'obtenir au comptoir. L'acquisition de ces articles nous oblige à analyser et à évaluer nos besoins, à effectuer de longs travaux de recherche et d'application, à modifier souvent durant l'application et la production les études établies et, en outre, à demeurer en consultation suivie avec nos alliés.

Dans une entreprise industrielle ou commerciale, il existe toujours un risque de mésentente et de friction entre le service acheteur et les services usagers. L'irritation et le mécontentement sont encore plus susceptibles de surgir dans l'administration où les deux ministères en cause relèvent chacun d'un ministre différent. Il n'est pas étonnant qu'il existe à certains échelons et dans certains secteurs plus ou moins d'irritation dans les rapports entre les personnels ministériels et du mécontentement dans les forces armées au sujet de la façon dont la Production de défense s'acquitte de sa fonction. Dans certains cas, on va même jusqu'à mettre son rôle en doute et à penser que

l'approvisionnement pour le compte des forces armées devrait être confié aux forces armées mêmes ou du moins à un groupe spécialisé au sein de la Défense nationale.

Les petites contrariétés tendent à aggraver la situation. Les forces armées tiennent naturellement à obtenir l'équipement ou le matériel qui leur semblent parfaitement adaptés à leurs besoins. Cela signifie souvent des spécifications d'achat rédigées de façon à exclure les articles courants du commerce, même lorsqu'ils feraient tout à fait l'affaire. De légères différences avec le produit du commerce peuvent se traduire par un prix démesuré par rapport aux avantages obtenus. Jusqu'à ces derniers temps, par exemple, un fabricant produisait des ampoules électriques spéciales pour l'une des trois armes, bien que l'article courant du fabricant aurait parfaitement fait l'affaire à bien meilleur compte.

Il incombe à un service d'achat de savoir ce qu'offre le commerce et d'indiquer aux usagers comment établir leurs spécifications de façon à obtenir un bon article au meilleur prix. Le ministère de la Production de défense s'y essaie parfois, mais avec peu de succès. Le ministère de la Défense nationale compte une Direction du perfectionnement interarmes chargée d'établir des normes communes aux trois armes. Il s'y fait du travail utile, mais ce n'est qu'un début.

Les modifications de détail sont une autre source de contrariété et causent des difficultés aux ministères et au fournisseur. Certaines modifications sont inévitables, surtout dans l'établissement et la production de systèmes d'armes complexes qui demandent de longues études et dont le vieillissement est rapide. Les deux ministères ont établi des formalités bien déterminées pour les modifications, mais elles ne satisfont ni les ministères ni le fournisseur. On est en train de remanier les formalités afin de réduire de quarante-cinq jours à deux semaines au plus le délai moyen qu'exige une modification.

En principe, toute modification de détail est en réalité un changement apporté au contrat d'achat; c'est donc le ministère acheteur qui devrait s'en occuper. C'est pour cela que le ministère de la Production de défense en assume généralement la responsabilité, mais cette règle, bonne en principe, ne donne pas de bons résultats dans la pratique et ce pour trois raisons:

- Une forte proportion des modifications sont peu importantes (85 p. 100 coûtent moins de $5,000) et n'exigent pas toutes les formalités des modifications coûteuses.

- Le ministère de la Production de défense refuse rarement, sinon jamais, d'approuver une demande de modification de détail; son approbation n'est guère plus qu'une formalité.

- A cause de la paperasserie et des longs délais, il arrive souvent que les autorités qui demandent la modification et le fournisseur fassent le nécessaire avant d'en avoir reçu l'approbation réglementaire.

Bien que le personnel des forces armées soit, non sans raison, mécontent de formalités qui semblent incommodes et inutiles, le ministère de la Production de défense ne peut, aux termes de la loi, se dessaisir de l'obligation d'approuver toutes les modifications qui appellent la revision d'un contrat.

Ministère usager, la Défense nationale est tenue de vérifier la quantité et la qualité des articles qui lui sont livrés afin de s'assurer qu'ils répondent aux normes. Le ministère exagère sur ce point et 98 p. 100 de l'inspection se fait à la production. Les contrats d'achat d'ordre militaire stipulent tous que le timbre d'un inspecteur autorisé figure non seulement sur le produit fini mais également, dans la mesure du possible, sur chaque élément composant et sur les matières. L'inspecteur doit avoir accès aux travaux en tout temps ainsi qu'aux usines et lieux où s'exécutent une partie des travaux; il peut inspecter et vérifier à son gré les travaux, les pièces et les matières ainsi que les méthodes de travail; il est le seul juge de la signification et de l'intention que comportent les spécifications; enfin, la livraison n'est réputée consommée que lorsqu'il a accepté les travaux, les pièces ou le produit fini.

Le travail des Services d'inspection du ministère et de l'ARC chevauchent beaucoup et il existe également un certain double emploi entre les moyens et installations d'inspection de ces deux organismes et ceux du ministère des Travaux publics. Le coût très élevé de l'inspection des achats militaires ne fait aucun doute lorsqu'on songe que le ministère de la Défense nationale (Services d'inspection) et l'ARC comptent 1,500 employés qui s'occupent d'inspection à plein temps. Comme la gamme des connaissances techniques nécessaires est grande et que le volume de travail dans n'importe quel secteur varie beaucoup, les effectifs sont insuffisamment occupés et les frais engagés hors de toute proportion.

Méthodes du ministère de la Production de défense

Afin de déterminer l'efficacité des méthodes d'achat du ministère en général, la Commission a examiné à chacune de leurs étapes un certain nombre de contrats d'achat depuis l'énonciation du besoin jusqu'à la livraison du produit. Les délais nécessaires, dans quatre cas caractéristiques, à l'acheminement de la commande par le circuit du ministère de la Défense nationale, du ministère de la Production de défense et du fournisseur sont indiqués aux graphiques 1, 2, 3 et 4. Le graphique 5 montre en détail la suite des

étapes. De ces graphiques se dégagent un certain nombre de conclusions.

Une partie importante du temps consommé intervient au ministère même de la Défense nationale dans l'établissement des spécifications et des modifications de détail. Ceci est inévitable, surtout pour les articles spécialisés, mais il est probable, d'après les observations de la Commission, que l'élaboration inutile des spécifications fasse perdre du temps dans certains cas.

La documentation sur laquelle s'appuie chaque décision d'achat est peut-être justifiée, mais elle ralentit à coup sûr le mécanisme de l'achat et occasionne des frais généraux qui dépassent de beaucoup ceux de l'entreprise privée. On va parfois jusqu'à mettre en adjudication du matériel même lorsqu'on sait qu'il ne peut s'obtenir que chez un seul fournisseur. Le graphique 3, qui montre les étapes d'une commande de deux appareils de mesure pour régulateurs de tension, en fournit un exemple. La demande mentionnait qu'il n'existait qu'un seul fournisseur, mais on a quand même demandé des soumissions, ce qui a ajouté un délai relativement modeste de deux semaines au temps qui s'est écoulé entre l'achat et la livraison.

Les méthodes de la Production de défense visent à assurer un régime d'achat judicieux et défendable, mais elles sont assez compliquées et lentes. On craint plus et constamment la possibilité d'un contrôle extérieur que le mécontentement de tel ou tel ministère quant aux lenteurs du service qui lui est assuré. La Production de défense cherche quand même, dans le cadre des méthodes qu'elle a établies pour se protéger et pour défendre l'intérêt public, à réduire au minimum les délais. Elle a montré à l'occasion, quand le besoin était urgent, qu'elle pouvait faire diligence. Ainsi, la Commission a noté qu'un important dispositif d'instruction qui s'était perdu en 1961 a été remplacé dans un délai de six jours.

Les deux ministères citent souvent l'intervention du conseil du Trésor dans l'approbation des contrats comme une source importante de retards. Le Conseil s'intéresse davantage à la nature des besoins ainsi qu'au chiffre envisagé dans le cas d'achats importants et il a parfois longtemps tardé à donner son approbation. Ordinairement, en pareils cas, la décision revêtait une forte importance pour l'ensemble du gouvernement. L'approbation du Conseil prend d'habitude dix jours ouvrables, y compris les deux jours nécessaires au ministère de la Production de défense pour rédiger la demande destinée au Conseil. Comme l'approbation n'est de rigueur que pour les grandes dépenses, le délai n'est pas excessif.

Vos commissaires en sont venus aux conclusions suivantes:

- L'approvisionnement militaire, même dans le cas des fournitures les plus simples, est souvent trop lent.

- L'approvisionnement comporte trop d'étapes routinières et il faudrait plus de souplesse pour les cas qui n'exigent pas des méthodes aussi complexes.
- On s'occupe trop de s'assurer que les actes et les décisions soient défendables en cas d'examen public.
- Ni l'un ni l'autre des ministères n'étant responsable de l'ensemble de la fonction, les étapes ont tendance à s'établir et à persister sans justification suffisante.
- Il ne semble pas que les limites qui séparent les deux ministères contribuent vraiment aux délais et il est encore moins probable qu'un groupe d'approvisionnement spécialisé au sein du ministère de la Défense améliorerait sensiblement la situation, surtout si ce groupe doit remplir les mêmes fonctions.

Relations avec les fournisseurs

L'efficacité de l'achat au gouvernement, tout comme dans l'entreprise privée, dépend non seulement de la justesse des décisions relatives aux besoins, mais aussi du choix des fournisseurs et des garanties propres à assurer que le prix corresponde à la valeur des biens et des services et aux conditions convenues. Au gouvernement, la mise en adjudication est la garantie la plus communément utilisée pour assurer un prix raisonnable. Le ministère de la Production de défense maintient des dossiers relatifs aux sources d'approvisionnement et remet aux sections d'achat des listes de soumissionnaires éventuels. Les besoins de la Défense nationale ne sont pas annoncés, mais les fournisseurs éventuels sont appelés à soumissionner; il suffit au fournisseur qui veut être inscrit sur la liste de prouver au ministère qu'il est en mesure d'exécuter les commandes. Les acheteurs du ministère ne doivent pas se limiter strictement à leurs listes et peuvent y ajouter ou retrancher des noms d'après leur expérience professionnelle et d'après ce qu'ils savent des ressources des fournisseurs.

Les contrats s'inscrivent dans cinq grandes catégories selon les manières d'en fixer le prix: (1) soumission; (2) prix visé; (3) prix maximum; (4) coût majoré d'une rémunération fixe; (5) coût majoré d'un pourcentage déterminé. On tend à passer le plus de contrats des deux premières catégories et le moins des trois autres. Les contrats stipulent tous qu'une licence illimitée, irrévocable et gratuite sera accordée à Sa Majesté à l'égard des inventions, méthodes ou procédés établis par le fournisseur en cours d'exécution des travaux. Lorsque le prix du contrat se fonde sur le remboursement du coût,

le fournisseur est tenu de profiter des remises, rabais, impôts remboursables et autres bonifications et ses frais sont passés au crible par le ministère avant qu'il n'en autorise le règlement. Les fournisseurs sont toujours tenus d'utiliser la main-d'œuvre et les produits canadiens dans la mesure du possible. La préférence est souvent accordée non seulement aux fournisseurs canadiens, mais aussi à ceux qui font le meilleur emploi des ressources canadiennes.

APPRÉCIATION: MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE

Il n'existe pas d'aune qui permette de déterminer l'efficacité du ministère, mais on peut dire qu'il applique un régime détaillé où tout est prévu et que les contrôles y sont méticuleusement observés. Les traitements intervenant dans la passation des contrats reviennent à 7c. pour un dollar d'achats au siège du ministère à Ottawa et à lc. aux bureaux régionaux. On ne saurait faire de comparaison utile à cet égard avec les autres ministères ni avec l'industrie. La grande spécialisation d'une bonne partie du matériel tend à augmenter les frais d'achat, mais le chiffre élevé des achats tend à les réduire.

La Production de défense a toujours eu un rôle qui va plus loin que l'approvisionnement au sens classique. Il lui incombe de compter sur la capacité générale de l'économie canadienne pour une part de la production militaire et sur l'apport que celle-ci peut fournir à la force et à la vitalité générale de l'ensemble de l'économie. Le ministère est donc l'organisme qui doit s'occuper de stimuler la vente du matériel et des fournitures militaires de fabrication canadienne aux membres de l'OTAN. Depuis quatre ans, la décision du Canada de coordonner l'établissement et la production de systèmes d'armes avec les États-Unis et d'abandonner l'établissement de certains grands systèmes pour son propre compte l'a amené à mettre sur pied certains programmes particuliers en accord avec plusieurs de ses fournisseurs canadiens. En complément du programme de partage de la production militaire, la Production de défense administre des fonds destinés à aider à la réalisation du programme. Un crédit affecté à l'établissement d'installations de production assure des fonds qui servent au secteur technique supérieur de la production dans le domaine de l'aéronautique, de l'électronique et des armes. Ces fonds visent à neutraliser l'avantage considérable dont jouissent les sociétés américaines qui ont pu amortir leurs frais d'établissement et d'équipement grâce à des contrats antérieurs passés avec le gouvernement américain. Ils servent à acquitter en partie les frais semblables des sociétés canadiennes et à leur permettre ainsi de rivaliser sur un pied plus ou moins égal avec les sociétés américaines auprès du ministère de la Défense des États-Unis.

Un autre crédit sert à soutenir et à développer la capacité technique de l'industrie militaire canadienne. Le programme d'aide mentionné au paragraphe précédent est temporaire tandis que celui que finance ce second crédit est un programme à long terme. Il a pour but de maintenir la capacité scientifique et technique de l'industrie militaire à un niveau qui lui permettra de participer efficacement aux futurs programmes de production canado-américains. Des sommes beaucoup plus considérables sont confiées à l'administration du ministère de la Production de défense en vertu du programme.

Le programme de recherches industrielles d'ordre militaire établi pendant l'été de 1961 vise à pousser et à affermir l'industrie militaire canadienne dans le domaine de la recherche afin que le Canada soit plus en mesure de participer à l'établissement et à la fourniture de matériel militaire répondant aux besoins de l'Amérique du Nord et de l'OTAN. Principal organisme chargé des recherches intéressant la défense, le Conseil de recherches pour la défense a la haute responsabilité du programme et agit de concert avec le ministère de la Production de défense et celui des Finances. Le Conseil a confié l'exercice de cette responsabilité à une Direction de la recherche industrielle établie au sein de la Division du chercheur en chef. Les contrats négociés par la Production de défense revêtent un caractère désintéressé et appellent la participation financière de la société industrielle (normalement à concurrence d'au moins la moitié).

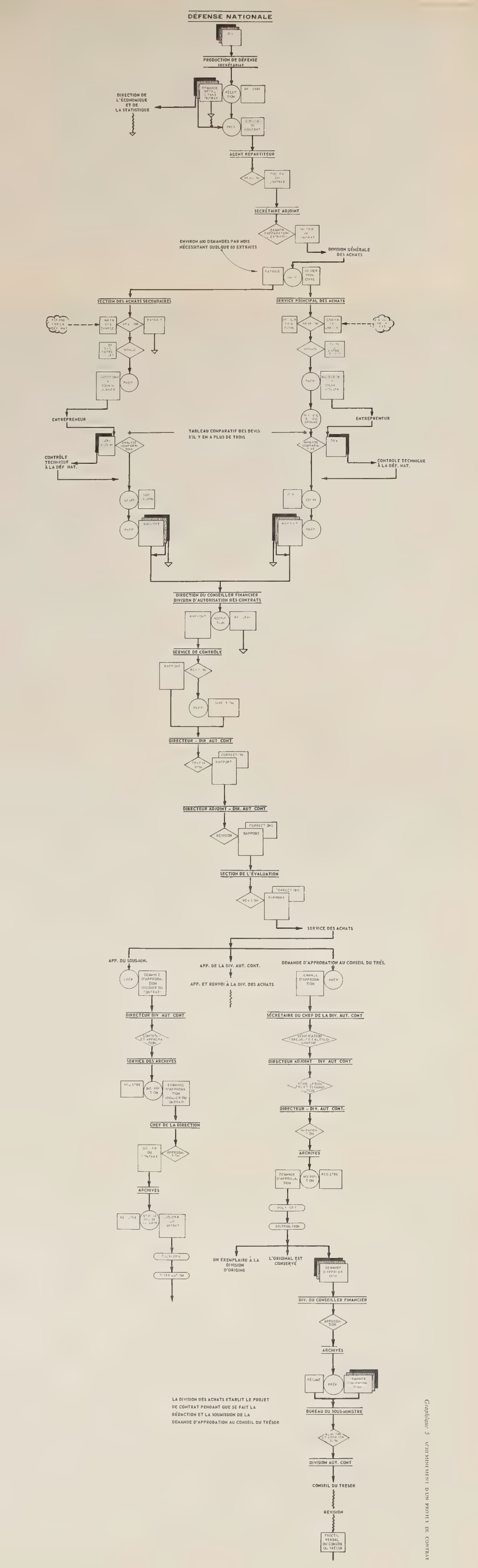
Le ministère joue manifestement un rôle très important qui déborde l'achat normal et qui se répercute profondément sur la puissance actuelle et future de l'économie. Cela vaut même si la valeur totale des achats alliés et des contrats des États-Unis passés au Canada sous le régime du partage de la production, à laquelle s'ajoutent les dépenses spéciales destinées à soutenir le potentiel industriel du Canada, ne constitue qu'une somme modeste par rapport aux dépenses de même nature faites ailleurs. Parce que ces dépenses se concentrent dans des secteurs où la recherche et la technique importent beaucoup pour l'avenir, leur chiffre relativement faible n'est pas la juste mesure de leur importance. Il est donc capital que le ministère s'acquitte bien de son rôle dans ce domaine difficile.

Son rôle doit se rattacher de près à l'œuvre de l'approvisionnement militaire et exige, en particulier, une connaissance détaillée des possibilités actuelles et futures de l'industrie canadienne en matière militaire. Les décisions relatives à l'approvisionnement militaire doivent se prendre à la lumière de ces connaissances et cadrer avec les ententes du Canada avec ses alliés sur le partage de la production et avec le souci de faire contribuer, comme elle le doit, la production militaire canadienne à la puissance actuelle et future de l'économie.

Graphiques 1, 2, 3 et 4—CALENDRIER DE L'APPROVISIONNEMENT EN MATÉRIEL

ARTICLE	MINISTÈRE	1959							1960						
			juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil
Graphique 1 Chargeuse	D.N.														
	P.D.														
	FOURNISSEUR														
	TOTAL														
Graphique 2 Accumulateurs	D.N.														
	P.D.														
	FOURNISSEUR														
	TOTAL														
Graphique 3 Appareil de mesure de régulateur de tension	D.N.														
	P.D.														
	FOURNISSEUR														
	TOTAL														
Graphique 4 Réceptacle à rebuts	D.N.														
	P.D.														
	FOURNISSEUR														
	TOTAL														

					1961												1962		NOMBRE DE JOURS
août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	
																			331
																			87
																			134
																			552
																			198
																			110
																			56
																			364
																			43
																			13
																			119
																			175
																			46
																			19
																			34
																			99



Graphique 5 ACHEMINEMENT D'UN PROJET DE CONTRAT

L'approvisionnement militaire et l'épaulement de l'économie doivent donc s'opérer en étroite conjonction.

Le ministère de la Production de défense consacre manifestement beaucoup d'énergie à s'acquitter de son grand rôle, mais il n'est pas aussi patent qu'il ait les connaissances et les spécialistes indispensables à une œuvre de cette envergure. Grâce à leur enthousiasme et à leur ingéniosité tempérés par leur sens pratique des réalités canadiennes, ses dirigeants ont réussi à procurer aux fournisseurs canadiens de bonnes possibilités de fabriquer du matériel dans le cadre du programme de partage de la production et d'obtenir des commandes des alliés européens du Canada. Il est moins manifeste que le ministère étudie sérieusement l'économie canadienne afin de se prononcer avec assurance sur l'importance de certains secteurs particuliers par rapport à la puissance et à la croissance futures de l'économie. Il ne semble pas non plus que d'autres administrations du gouvernement s'appliquent à répondre à cet impératif. Les succès acquis jusqu'ici tiennent donc, et dans une mesure inquiétante, au bon sens et aux décisions opportunes d'hommes pratiques plutôt qu'à une analyse à fond des nécessités de l'économie canadienne et de la façon dont la production militaire, y compris la part du Canada dans l'approvisionnement allié, peut le mieux la servir.

GESTION DES STOCKS DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Les approvisionnements sont livrés à l'Arme pour laquelle le gouvernement les a achetés et celle-ci en assume alors la pleine responsabilité. Chaque arme répond donc de l'entreposage des approvisionnements et de leur distribution au point d'utilisation soit directement par le fournisseur ou à partir de ses propres dépôts et magasins. La comptabilité actuelle des trois armes ne fournit pas la valeur des stocks, mais elle se situe entre 500 et 750 millions de dollars et elle se rapproche probablement du chiffre supérieur. En plus de la grande masse de matériel et de fournitures livrée aux membres de l'OTAN en vertu du programme d'aide mutuelle, les trois armes ont déclaré excédentaire plus d'un milliard de dollars de matériel depuis la fin de la seconde guerre mondiale et l'ont remis à la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

Les stocks militaires (vêtements, véhicules automobiles, pièces détachées, ainsi qu'une vaste gamme de produits de toutes sortes) sont conservés dans certains grands dépôts et dans les dépôts régionaux. Pour déterminer le coût de la défense du pays, il faut tenir compte de la gestion de ces stocks énormes, de leur entreposage, de leur importance et de la mesure dans laquelle le coût de la dégradation et du vieillissement en magasin est contrôlé. La gestion des

stocks des forces armées occupe environ 40,000 personnes dont les traitements se montent à quelque 175 millions par an. Cette gestion occupe en moyenne une personne pour trois militaires et 68 p. 100 de ce personnel est civil. Le tableau 9 en donne le détail. Vos commissaires décrivent ailleurs les rapports qui existent entre les services d'approvisionnement des forces armées et les moyens mis en œuvre pour le transport des fournitures. Dans le présent rapport, on trouve résumés les résultats d'une étude effectuée pour déterminer si le contrôle de l'achat et le réglage des stocks militaires est bien de nature à limiter au minimum les frais d'achat et d'entreposage.

Les conclusions générales qui se dégagent de cette étude sont troublantes et encourageantes à la fois. La vérification de 40,054 articles (spécialement adaptés aux besoins des forces armées) a révélé que les stocks en magasin dépassent les besoins de cinq ans dans 73 p. 100 des cas et que 29 p. 100 des stocks actuels existeront encore dans vingt-cinq ans s'il ne se fait pas d'autres achats. La Marine royale canadienne, par exemple, possède des chaussures d'une pointure particulière en nombre suffisant pour 85 ans, des sacs de marin pour plus de neuf ans et des combinaisons de laine et de coton d'une certaine taille pour plus de mille ans. Les stocks d'approvisionnements techniques de l'Armée regorgent de certains articles: lampes oscillatrices (42 ans), lampes de poche numéro 4 (83 ans), salopettes de coton noires ordinaires pour hommes d'une certaine taille (197 ans), et bagues d'étanchéité pour embrayage de véhicule automobile (51 ans). L'aviation a assez de chaussettes de laine d'un genre particulier pour 81 ans, de pneus pour 12 ans et d'ampoules de lampe G pour 270 ans. Il faut dire, en toute justice, que cette surabondance tient dans certains cas à l'existence de stocks laissés pour compte à la fin de la seconde guerre mondiale.

D'autre part, 1 p. 100 des quelque 40,000 articles étaient stockés en quantités suffisantes pour répondre à la moitié de la consommation annuelle (en dollars) et 10 p. 100 pour 86 p. 100 de la consommation. Les trois armes peuvent donc améliorer grandement l'efficacité de leur gestion en concentrant leur attention sur le nombre relativement restreint des articles dont elles ont la responsabilité. Jusqu'ici, elles ont eu tendance à en accorder autant à chaque genre d'articles en stock, mais cela n'est manifestement pas avantageux.

Les règles de stockage des forces armées sont, en général, les suivantes:

- maintenir un stock de réserve correspondant aux besoins de trois mois, et
- placer chaque année des commandes correspondant aux besoins de douze mois.

On ne s'arrête guère à mettre en balance les frais accrus qu'occasionne la

passation d'une commande et ceux qui découlent du stockage inutile. Ainsi, une méthode de commande rationnelle aurait réalisé une économie de $540,000 sur les 3,895 articles (compris dans les 40,054 étudiés) qui ont fait l'objet de commandes durant l'année en cause. Il y aurait eu des commandes plus nombreuses qui auraient coûté un supplément d'environ $20,000 à l'approvisionnement, mais le stock moyen aurait été plus faible et les frais de stockage en auraient été diminués de $560,000. L'économie nette de ce seul fait se serait élevée à 5 p. 100 de la valeur totale des achats. En outre, les commandes n'ayant porté durant l'année que sur 3,895 articles parmi les 40,054 de l'échantillon, 90 p. 100 des articles compris dans l'échantillon ne devaient plus s'utiliser ou avaient été achetés en trop grande quantité les années précédentes.

Tableau 9—PERSONNEL PRÉPOSÉ À LA GESTION DES STOCKS—FORCES ARMÉES CANADIENNES

	Marine	*Armée*	*Aviation*	*Total*
Effectif des forces armées au 31 mars 1961.	20,655	48,051	51,349	120,055
Personnel de la Défense nationale affecté à la gestion des stocks au 31 décembre 1961*				
Militaires	928	6,684	4,383	11,995
Civils	9,701	11,900	3,519	25,120
	10,629	18,584	7,902	37,115**
Pourcentage du personnel civil affecté à la gestion des stocks	91%	64%	45%	68%
Rapport de l'effectif des forces armées au personnel affecté à la gestion des stocks	1.9	2.6	6.5	3.2

*Comprend le personnel s'occupant de toutes les fonctions relevant d'une gestion intégrée de l'approvisionnement: achat, contrôle, mouvement, entreposage, réception, inspection, vérification comptable, préparation, élimination, récupération, emballage, expédition et manutention.

** A ce total doit s'ajouter les 1,317 employés de la Défense nationale affectés aux besoins et à l'inspection et relevant du sous-ministre adjoint. L'ensemble du personnel coûte environ 169 millions par an, soit 11 p. 100 du budget annuel de la Défense. Il faudrait aussi ajouter une grande partie des 1,538 employés du ministère de la Production de défense et les 100 employés de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

D'après une étude simulatrice qui a porté sur un grand nombre des 40,054 articles de l'échantillon, on devrait réaliser une économie annuelle de plus de 10 p. 100 de la valeur actuelle des stocks sans modifier en rien les règles de stockage minimum des forces armées. Le niveau moyen des stocks de plus de 13,000 articles étudiés pourrait diminuer de 85 p. 100. L'adoption

de règles de stockage minimum plus appropriées augmenterait davantage les économies réalisables. A la longue les économies de superficie d'entreposage seraient également importantes. Les méthodes qui ont présidé au sondage ne permettent pas d'en extrapoler avec assurance les résultats aux 500 à 750 millions de dollars de stocks des forces armées, mais il semble que de très grandes économies pourraient se réaliser.

Vos commissaires ne voudraient pas créer de malentendu. Il y a bien des causes à la situation que nous venons d'exposer, dont le personnel des forces armées chargé de la gestion des stocks n'est pas responsable. Certaines attitudes à l'égard des nécessités militaires interviennent pour une part dans le réglage du niveau des stocks. Les forces armées ont aussi en stock de grandes quantités de matériel et de fournitures qui ne sont qu'un héritage de principes démodés et de situations passées. Les excédents de certains articles remontent à la seconde guerre mondiale, à l'expédition en Corée et au stockage rapide pratiqué pour l'OTAN durant les premières années 1950. Avant que le concept des «forces sur pied» ne présidât aux plans de défense, on conservait, avec raison, des stocks plus considérables de certains articles qu'il ne convient aujourd'hui. Une partie de l'encombrement découle donc de l'insuffisance des méthodes d'élimination. Il existe aussi d'autres causes. A la suite de l'examen qu'elle en a fait, cependant, la Commission est d'avis que, même si les forces armées sont au courant des méthodes qui pourraient améliorer de façon marquée le contrôle et le coût du stockage, on s'emploie encore trop peu à obtenir des résultats.

L'amélioration de la gestion de l'équipement militaire n'est que la première étape qui mènera au maximum d'économies. La solution de longue haleine est manifestement la collaboration des trois armes à l'entreposage et à la distribution du matériel. Même dans le cas des articles semblables mais non identiques des trois armes (par exemple, vêtements et certains véhicules automobiles), il y aurait fort à gagner à centraliser ou à rationaliser l'entreposage. Dans plusieurs cas où les besoins sont identiques (par exemple, pièces détachées de véhicule automobile et une grande partie du matériel électronique), les économies sur les locaux, le personnel, le transport et les dépenses connexes, seraient encore plus importantes.

Les objectifs à atteindre dans la gestion d'une entreprise aussi vaste que l'achat, le transport et l'entreposage économique du matériel des trois armes sont d'une envergure telle qu'il faudrait procéder par étapes. Il sera peut-être plus profitable et plus sage, par conséquent, de s'appliquer au début sur les méthodes permettant de réduire, au sein de chaque arme, les frais d'entreposage, de transport et de stockage.

5

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Se fondant sur les observations qu'ils viennent de formuler au sujet de l'approvisionnement au gouvernement, vos commissaires en sont arrivés aux conclusions suivantes:

1. La fonction d'achat dans les ministères et organismes civils est tellement dispersée et fragmentée qu'elle est trop souvent laissée à des personnes qui n'ont pas les connaissances et les qualités nécessaires. Il existe des exceptions, mais cette conclusion d'ordre général vaut pour l'ensemble du tableau. Il y a partout double emploi de personnel et d'activité à cause de la multiplicité des bureaux d'achat et des préposés à l'achat ainsi que des installations et des employés affectés aux nombreux magasins disséminés à travers le Canada. Certains ministères ont des services régionaux et d'autres auraient dû réduire le coût et la complexité de leurs méthodes en décentralisant une partie de l'achat.

Il y a des ministères et des organismes qui ont des besoins bien particuliers, mais le gros de leurs besoins comprend des genres d'articles qui sont nécessaires à plusieurs ministères, ainsi qu'aux forces armées. On voit aussitôt l'avantage qu'il y aurait à établir un organisme central d'achat qui assurerait à tous les ministères et organismes des services d'achat aussi expérimentés qu'avisés. Le ministère de la Production de défense est déjà organisé sur un pied qui lui permet de jouer ce rôle au bénéfice des trois armes. Il place des commandes qui s'élèvent chaque année à plusieurs fois le volume total des achats des ministères et organismes civils; la valeur des articles et du matériel

civils achetés pour les seules forces armées est à peu près égale à celle des besoins de l'ensemble des ministères et organismes civils.

2. Dans plusieurs cas, les formalités et méthodes qui président à l'achat sont trop compliquées, trop lentes et trop coûteuses. Lorsqu'il dépense, le gouvernement doit veiller à ce que des influences indues n'interviennent pas dans le choix du fournisseur ou dans la fixation des prix.

C'est pour cette raison que le conseil du Trésor examine les gros contrats, même s'il a déjà participé à l'étude des prévisions budgétaires qui affectent des fonds à l'objet du contrat. La protection serait suffisante, cependant, si cette seconde vérification se limitait aux gros contrats et s'il existait un organisme d'achat centralisé dont les procédés et les méthodes inspireraient pleine confiance au Conseil, et auquel on pourrait accorder plus de latitude qu'aux multiples services d'achat actuels.

Au ministère de la Production de défense, comme dans tout le service public, on s'en tient trop méticuleusement à l'achat sur soumissions formelles. Lorsqu'il y a urgence, un agent acheteur compétent peut fort bien protéger l'intérêt public. Il existe aussi des cas où la demande de soumissions est absurde, par exemple, lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur possible ou lorsque les sommes en causes sont minimes.

Un organisme central pourrait pratiquer beaucoup plus l'achat en masse, ce qui simplifierait les méthodes d'achat et les rendrait moins coûteuses. L'organisme pourrait, par exemple, mettre en adjudication chaque année une foule d'articles de grande consommation et passer contrat avec plusieurs fournisseurs dans les diverses régions ou avec un seul fournisseur dont le réseau de distribution répondrait à la même fin. Les ministères et organismes usagers pourraient alors passer, par le canal de leur bureau principal ou de leurs bureaux régionaux, des commandes imputables sur ces contrats directement avec les fournisseurs au fur et à mesure de leurs besoins; cette méthode permettrait d'éliminer une foule de demandes à l'organisme central, de supprimer les fréquentes demandes de soumissions pour de petits approvisionnements, et de comprimer les stocks.

3. L'usage insuffisant des normes établies et, très souvent, la définition par trop précise des besoins semblent ajouter au frais de l'approvisionnement de la fonction publique. Un organisme central, doté des compétences nécessaires et bien raccordé à ses clients, les ministères, réussirait à opérer des améliorations. Lorsque les agents acheteurs connaissent leur domaine et se tiennent au fait des innovations dans le domaine des matières premières et des produits finis, ils peuvent renseigner les ministères usagers sur ceux qui répondront le

mieux à leurs besoins et au meilleur compte. L'organisme central pourra aussi aider à établir des normes qui seront utiles à plusieurs ministères et organismes. L'organisme d'achat ne devrait pas l'emporter sur le droit des ministères et organismes usagers de commander et d'obtenir des produits et des matières répondant exactement aux prescriptions qui leur paraissent nécessaires. Les usagers, par contre, doivent être disposés à en payer le prix et, le cas échéant, à justifier au conseil du Trésor le supplément de frais.

4. L'entreposage et la gestion des stocks sont souvent moins efficaces et plus coûteux qu'il ne le faut. Cela tient beaucoup au double emploi et à la fragmentation qui résulte de ce que les divers ministères et organismes n'achètent des stocks que pour leurs propres besoins. L'inefficacité relative de l'entreposage et de la gestion dans plusieurs ministères et organismes semble tenir pour beaucoup aussi à ce qu'on n'adopte pas assez les méthodes nouvelles qui se répandent rapidement dans le secteur industriel. Il y aurait moyen d'y remédier sensiblement si l'entreposage et la gestion étaient confiés à un seul organisme auxiliaire. Il faudrait pratiquer dans tout le pays le stockage régional des articles d'usage général pour le compte des organismes civils. Il faudrait donner accès à ces stocks au ministère de la Défense nationale et l'encourager à les utiliser au maximum afin de réduire ses propres stocks. D'autre part, les ministères pourraient réduire le nombre de leurs magasins dans les diverses régions, et plusieurs d'entre eux pourraient se fusionner à ceux de l'organisme central. Il en résulterait une réelle économie de locaux.

5. L'élimination des stocks excédentaires des ministères et organismes par le canal de la Corporation de disposition des biens de la Couronne devrait être plus efficace et plus économique qu'elle ne l'est. Cela tient surtout à ce que les ministères ne sont pas assez encouragés à révéler leurs excédents et aux méthodes de transfert inefficaces. Il faudrait encourager les ministères en adoptant des méthodes plus commodes et plus expéditives et en établissant des dispositions financières autorisant le ministère cessionnaire à utiliser les fonds récupérés ou à en recevoir le crédit à l'honneur de sa gestion. De même, les ministères qui pourraient utiliser les articles excédentaires devraient trouver un avantage financier à le faire au lieu de s'approvisionner à l'extérieur.

6. Le transfert de la responsabilité de l'achat et de l'entreposage à l'organisme central devrait être amorcé par le transfert de l'achat régional exercé par les ministères et organismes aux quatorze bureaux régionaux du ministère de la Production de défense. On pourrait aussi transférer dès le début la responsabilité de l'achat et de la fourniture du mobilier, des machines de bureau, des imprimés et de la papeterie.

7. Il existe certains cas où l'acquisition d'articles bien particuliers ne pourrait se faire par l'entremise d'un organisme d'achat commun; les œuvres d'art destinées à la Galerie nationale ou les pièces ajoutées à la collection du Musée national en sont des exemples manifestes. Cependant, même dans le cas des articles d'usage général et commun, il semble prudent, pour des raisons d'ordre pratique, d'opérer à une cadence raisonnable le transfert progressif de la fonction d'achat des ministères à l'organisme central. Le conseil du Trésor, pour qui la situation revêt un intérêt primordial, surveillerait le transfert et, au besoin, émettrait des directives.

8. Le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement dont nous proposons la création devrait être un organisme auxiliaire. Il ne devrait pas chercher à contrôler les décisions des ministères usagers au sujet des divers genres de produits, qu'il leur faut pour répondre à leurs besoins. D'autre part, organisme d'achat compétent et spécialisé, il devrait être en mesure de les conseiller. Service auxiliaire, il ne devrait pas supporter les frais d'achat et de transport des articles fournis aux ministères. Chacun devrait payer ses approvisionnements sur ses crédits et avoir à justifier par la voie normale des prévisions budgétaires, leur nécessité pour la réalisation de son programme d'action.

Nous recommandons donc:

1 Que soit établi un organisme central d'achat appelé à desservir tous les ministères et organismes (civils et militaires) du gouvernement fédéral, autres que les Sociétés para-commerciales de la Couronne;

2 Qu'à cette fin, le ministère actuel de la Production de défense devienne le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement et que ses responsabilités s'étendent à l'approvisionnement des ministères et organismes civils;

3 Que le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement ait mission d'établir, de concert avec les ministères et organismes usagers, des normes générales à l'égard des articles qui peuvent en bénéficier et qu'il se charge des fonctions de l'Office des normes du gouvernement canadien, y compris sa représentation à la Direction du perfectionnement inter-armes du ministère de la Défense nationale.

4 Que le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement établisse dans tout le pays des services d'entreposage, de stockage et de manutention des matières au bénéfice de tous les ministères autres que la Défense nationale.

5 Que le ministère de la Défense nationale, de concert avec celui de la Production de défense, entreprenne, pour le compte des trois forces armées, l'étude des modalités d'approvisionnement les plus avantageuses, des stocks minimums de sécurité, des stocks communs et de l'élimination des stocks démodés ou excédentaires, dans le but de réduire les frais d'entreposage et de transport, ainsi que les autres frais de gestion des stocks.

6 Que le financement de l'activité d'achat et d'entreposage du ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement soit assuré par une caisse de roulement.

7 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne fonctionne à titre de division du nouveau ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement et que ses effectifs et ses méthodes soient intégrés le plus étroitement possible à d'autres fonctions du ministère.

8 Qu'on entreprenne avec vigueur l'écoulement des stocks excédentaires et que les méthodes actuellement employées pour déclarer excédentaires les stocks inutiles soient modifiées de façon à faciliter davantage les transactions interministérielles.



7 TRANSPORT

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 7: TRANSPORT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Une enquête minutieuse sur les services de transport a été menée par un groupe d'étude dirigé par M. Charles LaFerle de la société *Robert Simpson* de Toronto, à qui M. Bruce C. Willis, C.A., de la société *Payne-Ross* de Montréal, a prêté son concours en qualité d'adjoint chargé de la coordination des travaux.

Des spécialistes ont collaboré à l'enquête et vos commissaires désirent remercier de leur aide les personnes suivantes:

M. W. J. Fisher, *Canadian Shipowners Association*, Ottawa
M. H. O. Gooding, de la société *Imperial Oil*, Calgary
M. Melville J. Kelly, antérieurement de la brasserie *O'Keefe*, Toronto
M. W. J. Rae, de la société *Lever Brothers*, Toronto.

Des particuliers et des organismes ont présenté plusieurs mémoires sur le sujet: vos commissaires les ont soigneusement étudiés et les ont commentés dans leur rapport final.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et dont ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Pour le gouvernement, tout comme pour le commerce et pour le public, le transport est un élément important du coût de la vie. Tous les domaines d'activité y contribuent: l'administration de la chose publique d'un océan à l'autre et de la frontière sud à l'Arctique, la représentation à l'étranger, le déplacement de nombreux effectifs militaires à l'intérieur et à l'extérieur du pays, ainsi que l'achat et la distribution d'approvisionnements aux services civil et militaire.

Les comptes de l'État n'indiquent pas tous les frais de transport directs du service public. Ainsi, le prix d'achat des marchandises comprend souvent des frais d'expédition et, le plus souvent, les frais d'exploitation des services de transport n'incluent pas les immobilisations. Voici, cependant, des chiffres qu'il y a lieu de retenir pour 1961:

- Il s'est versé plus de 17 millions aux transporteurs commerciaux pour le déplacement des fonctionnaires (y compris les militaires);
- Il s'est versé plus de 5 millions aux fonctionnaires eux-mêmes pour l'utilisation de leur automobile dans l'exercice de leurs fonctions;
- Il s'est dépensé un montant estimatif de 12 millions pour le transport du mobilier des fonctionnaires mutés;
- Il s'est payé presque 12 millions aux transporteurs commerciaux pour le transport par chemin de fer et par camion et
- On chiffre à entre 20 et 25 millions l'élément transport compris dans les factures payées aux fournisseurs;

- Le transport du courrier des ministères par terre, par air et par mer a coûté quelque 4 millions;
- L'affrètement d'avions a coûté plus de 5 millions et celui de navires près de 3 millions;
- Le fonctionnement et l'entretien des véhicules des ministères et organismes civils se sont chiffrés par plus de 6 millions;
- Le fonctionnement et l'entretien des véhicules servant aux fins d'administration générale des forces armées ont totalisé environ 4 millions;
- Le fonctionnement et l'entretien des navires des ministères et organismes civils se sont élevés à 30 millions;
- Les avions des ministères civils ont coûté presque 4 millions en frais de fonctionnement et d'entretien et ceux du Commandement du transport aérien de l'ARC, plus de 17 millions (sans compter les frais de personnel).

L'amortissement normal ne peut se calculer avec précision, mais on possède, cependant, les chiffres suivants au sujet des immobilisations (au prix coûtant): 150 millions pour les navires; environ 20 millions pour les véhicules civils (voitures, camions, etc.) et 12 à 15 millions pour les véhicules des services administratifs des forces armées (sans les véhicules servant directement aux opérations militaires); plus de 8 millions pour les avions des ministères et organismes civils et plusieurs fois autant pour les avions du Commandement du transport aérien. L'amortissement, sur la base d'une durée utile de vingt ans pour les navires, de dix ans pour les avions et de cinq ans pour les véhicules, dépasse 25 millions par an.

Ainsi, l'achat de services de transport et l'utilisation et l'entretien de ses propres véhicules, navires et avions (sauf les navires et avions de la Marine royale du Canada, les avions d'instruction et de combat et les navires de l'ARC ainsi que les avions et les véhicules servant aux opérations militaires de l'Armée) occasionnent au gouvernement une dépense chiffrable de 160 millions par an. L'addition de tous les autres frais connexes porterait le total à près de 200 millions.

Comme les autres études de la Commission, l'enquête sur la gestion des services de transport exclut les pratiques des entreprises commerciales de l'État. Sont aussi omis les multiples services de transport assurés à la population par les ministères et organismes fédéraux. L'envergure de ces entreprises commerciales, qui ont joué un si grand rôle dans l'établissement, la croissance et la prospérité du pays, ne peut s'exprimer qu'en milliards de dollars et dépasse ainsi de beaucoup le chiffre de la dépense qu'entraînent les besoins

d'ordre administratif du gouvernement fédéral. C'est peut-être pour cela que ces besoins et les moyens mis en œuvre pour les satisfaire ont soulevé peu d'intérêt dans le passé malgré leur coût grandissant.

Pour assurer ses transports, le gouvernement a recours à deux genres de services, ceux de l'entreprise privée et les services de l'État. Cette alternative comporte plusieurs éléments qui posent chacun leurs problèmes: d'une part, transport de marchandises, de personnel et de mobilier; d'autre part, utilisation de véhicules, d'avions et de navires. Les deux possibilités ne peuvent, cependant, s'étudier isolément; elles se rencontrent et se confondent dans les ombres de l'option entre la location de services et l'utilisation de moyens possédés en propre, entre l'affrètement et la propriété. Tels sont donc les facteurs qui ont dicté le plan de l'enquête et du présent rapport.

2

TRANSPORT PAR CHEMIN DE FER ET PAR CAMION

Au cours de l'année financière 1960-1961, le transport commercial de fournitures et de matériel a coûté au gouvernement une somme estimative de 35 millions. Ce montant est fait de deux éléments. Le premier, soit les services de transport par chemin de fer et par camion achetés directement par les ministères et organismes, s'inscrit à $11,600,000 dans les comptes publiés; il ne comprend pas les dépenses d'une foule de sociétés de la Couronne. Le second, soit les frais d'expédition payés par les fournisseurs et inclus dans le prix des marchandises, est le plus important; d'habitude, ces frais ne sont pas facturés à part (sauf s'il s'agit de contrats qui prévoient le remboursement des frais réels) et ne peuvent s'identifier dans les comptes. D'après la situation qui règne dans l'industrie, cependant, le transport des achats s'établit entre 20 et 25 millions par an.

ACHAT DIRECT DE SERVICES

Sur les $11,600,000 versés directement aux transporteurs commerciaux (chemin de fer et camion) en 1960-1961, la Défense nationale figure pour plus de $6,500,000 et les ministères civils répondent pour le reste. Parmi ces derniers, seul le ministère des Transports intervient pour plus d'un million ($1,400,000). Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales a dépensé près de $900,000 et tous les autres ministères, sauf deux, ont payé moins de $250,000. La dépense de la plupart des ministères et organismes est donc relativement minime.

Régime actuel

La situation présente un intérêt particulier du fait que la responsabilité de la location des services incombe entièrement à chaque ministère. Leurs expéditions étant relativement restreintes, la plupart n'emploient pas de spécialistes de la gestion du transport des marchandises. La tâche est souvent confiée à de simples commis et on ne connaît guère dans les ministères les méthodes modernes de gestion. Certains connaissent bien un aspect particulier de la question, mais on s'efforce peu d'augmenter la compétence technique et d'appliquer les meilleures pratiques commerciales.

On ne cherche pas dans le service public à recueillir des renseignements sur le volume et la nature des expéditions, les points de départ et d'arrivée, les itinéraires, les moyens de transport empruntés et les frais afférents. On semble avoir pour principe que la meilleure méthode est celle qui est la plus simple du point de vue administratif; bien peu de ministères et organismes, s'il en est, analysent leur trafic pour déterminer les économies que permettraient des méthodes plus rationnelles.

Seule, la Défense nationale fait exception. A cause du grand volume de ses expéditions, le ministère est plus conscient du besoin d'une gestion systématique. En outre, à cause de l'importance vitale en temps de guerre de moyens de transport sûrs et bien organisés, les forces armées accordent une grande attention à la question du mouvement des effectifs et du matériel. Aussi la Défense nationale a-t-elle accompli de réels progrès dans le contrôle des frais. Un spécialiste civil du transport aide à élaborer de bonnes méthodes de gestion; un manuel des mouvements a été rédigé sous les auspices du Comité inter-armes des mouvements afin de normaliser et d'améliorer l'emploi des services de transport. Bien que ces mesures indiquent que la Défense nationale s'est montrée plus entreprenante et plus compétente que les autres ministères, la gestion du transport y est néanmoins en retard sur la pratique commerciale, surtout (et peut-être forcément) parce que les impératifs militaires l'ont emporté sur la question du coût et que les compétences civiles du ministère exercent des fonctions essentiellement consultatives.

Gestion du transport dans le commerce

Les progrès de la gestion du transport dans le commerce reflètent la disparition pour ainsi dire complète de l'ancien monopole des chemins de fer ainsi que la possibilité qu'ont maintenant les expéditeurs de contenir davantage leurs frais en tirant parti de la concurrence grandissante entre chemin de fer, camion, avion et, aujourd'hui, pipeline. Pour bénéficier de la situation

nouvelle, le commerce a adopté de nouvelles méthodes de gestion et a réalisé ces dernières années de grandes améliorations.

Le point de départ de la gestion actuelle est une analyse approfondie des principaux éléments qui influent sur les frais: d'une part, la nature et le volume des marchandises, le régime d'acheminement et les autres facteurs relatifs aux besoins de l'expéditeur; d'autre part, les services assurés et les tarifs pratiqués par les divers moyens de transport. La connaissance de ces facteurs est indispensable à la gestion dont l'objectif est d'utiliser les moyens les plus économiques et d'éliminer le transport coûteux.

Les progrès de la gestion du transport ont engendré un certain nombre de techniques nouvelles. Le routage des expéditions est fonction de certains principes et de directives précises et appropriées à la nature et au volume des marchandises et au régime de transport. Les méthodes d'expédition sont normalisées. La négociation des tarifs et le groupage du trafic réalisent de fortes économies.

L'essor rapide de nouveaux moyens de transport met les expéditeurs en mesure de marchander et ils en profitent de plus en plus. Ainsi, par exemple, bien que le niveau général des tarifs-marchandises ait augmenté de 138 p. 100 entre 1948 et 1961, les recettes des chemins de fer par tonne-mille n'ont progressé que de 55 p. 100. On voit par là que les chemins de fer doivent savoir s'adapter à la concurrence des autres moyens de transport et que les expéditeurs savent négocier. En retour de tarifs avantageux, les expéditeurs offrent un pourcentage déterminé de leur trafic et garantissent des expéditions d'une importance ou d'un caractère propres à réduire les frais du transporteur.

Le volume des expéditions revêt une double importance dans la gestion du transport. En premier lieu, la possibilité d'assurer aux transporteurs un trafic considérable et continu permet de négocier un tarif avantageux. En outre, les transporteurs accordent de fortes réductions sur les expéditions volumineuses; les expéditions au wagon ou au camion sont les moins coûteuses en dehors des expéditions en vrac. Les expéditions en grosse quantité sont-elles inférieures à la pleine capacité du wagon ou du camion qu'elles jouissent quand même de tarifs privilégiés. C'est le groupage du trafic qui assure le gros volume.

Les entreprises commerciales sont tellement conscientes des avantages du groupage qu'elles en oublient leurs rivalités et réunissent leur trafic. Ainsi, à Montréal et à Toronto, des détaillants qui se font une vive concurrence s'unissent pour grouper les expéditions de leurs fournisseurs à leurs magasins. La méthode du groupage est simple: toutes les expéditions (des fournisseurs ou des entrepôts) d'une région donnée vers des endroits déterminés ou au delà sont livrées à un centre d'expédition; l'expéditeur indique la date à

laquelle les marchandises doivent parvenir à destination ainsi que les limites de temps et de frais dans lesquelles l'expédition peut se faire. Un service central choisit le routage le plus approprié et compose des wagonnées ou des camionnées pour les diverses destinations. S'il faut des chargements partiels, le service choisit le mode d'expédition le mieux adapté. De plus, le service tient les expéditeurs au courant des divers moyens et itinéraires qui s'offrent à eux ainsi que des frais afférents afin qu'ils choisissent la date qui assure à leurs expéditions les tarifs les plus avantageux.

Même sans l'avantage de la négociation de tarifs spéciaux, les économies du groupage et du choix du routage sont manifestes. Non seulement les wagonnées ou camionnées incomplètes payent-elles un tarif plus élevé que les complètes, mais elles sont de plus assujéties à un tarif minimum qui est généralement le prix au cent livres. Ainsi, le fret d'un article de 40 livres comprend en réalité le fret de 60 livres inexistantes, soit une dépense bien inutile. En outre, l'existence de tarifs minimums accentue la tendance à expédier les petites quantités par des moyens coûteux, notamment les messageries. Le groupage minimum des expéditions et un meilleur routage permettraient d'éliminer les frais supplémentaires des services coûteux.

Des avantages semblables peuvent s'obtenir à un autre niveau, par le groupage des messageries. Ainsi, les envois de moins de 5 livres par messagerie, de Toronto à Vancouver, coûtent un minimum de $1.16, ce qui signifie qu'un colis d'une livre s'achemine au tarif de $116, au lieu du tarif normal de $15.95, les cent livres.

La connaissance de ces tarifs différents et des méthodes permettant d'utiliser au mieux les divers modes de transport constitue l'essence même de la gestion moderne du transport.

Gestion du transport au gouvernement fédéral

La gestion du transport sur un pied commercial se pratique peu dans les ministères. La pratique commerciale nécessite l'établissement et l'analyse de la statistique du transport; cette condition essentielle fait défaut dans le service public. Aussi les ministères ne peuvent-ils guère évaluer l'efficacité de leurs méthodes ou connaître les possibilités de réaliser des économies et d'améliorer le service. Même la Défense nationale, qui compte d'importants services de transport, se préoccupe peu de réunir des données sous une forme propice à d'utiles analyses.

Il se peut que le gouvernement n'ait pas la latitude dont jouissent les expéditeurs privés dans la négociation de tarifs. Une grande entreprise privée peut exploiter à fond ses possibilités de négociation et réussit même à obtenir des

tarifs qui ne couvrent pas pleinement leur part des frais généraux du transporteur. Elle le peut parce qu'elle est en mesure d'assurer au transporteur le gros de son trafic (de 75 à 100 p. 100). Pour le gouvernement, dont le trafic n'a d'égal que celui de rares expéditeurs commerciaux, de telles ententes seraient difficiles, sinon impossibles.

D'après la situation à la Défense nationale, il y a moyen de réduire un peu les frais. Les approvisionnements militaires payent des tarifs spéciaux en vertu d'une entente entre les forces armées et les transporteurs. Il s'agit avant tout de simplifier le calcul et la vérification des frais des expéditions composées de marchandises fort diverses qui autrement payeraient des tarifs très variés. Les tarifs comportent un certain plafond, mais les forces armées ont le loisir d'effectuer leurs expéditions au tarif régulier s'il est inférieur. L'économie qui en résulte n'est pas minime.

La grande source d'économies demeure le groupage en wagonnées ou camionnées. Ainsi, le tarif spécial des approvisionnements militaires de moins d'une wagonnée, entre Montréal et Winnipeg, est de $4.89 les cent livres contre $3.10 par wagon complet (de Montréal à Vancouver, $9.74 et $6.25). Ainsi donc, le groupage en wagonnée assure une économie d'environ 35 p. 100 dans les frais de transport des marchandises.

Il faudra surmonter plusieurs obstacles au groupage du trafic du gouvernement avant de parvenir à des économies importantes, en particulier dans les ministères et organismes civils. A cause du trafic relativement minime de chaque ministère, il faudra instituer un service central de gestion du transport chargé d'assurer le mouvement de toutes les expéditions qui se prêtent au groupage. En outre, les ramifications de l'activité du gouvernement dans tout le pays rendent exceptionnellement complexes la nature et le régime du trafic. Le groupage devra forcément être très sélectif et se concentrer sur les points d'expédition et de réception et les itinéraires les plus achalandés. A l'heure actuelle, le groupage serait davantage gêné, même dans de grands centres comme Montréal et Toronto, par l'absence d'un service d'approvisionnement intégré et de magasins centraux. Le rassemblement, le triage et l'établissement des manifestes aux centres d'expédition, le triage, la livraison et la réexpédition aux points de distribution, ainsi que la comptabilité et la facturation pourraient occasionner des frais plus élevés que les économies réalisées.

Le trafic militaire est déjà passablement groupé. En 1960-1961, par exemple, environ 20 p. 100 des expéditions des trois dépôts principaux de l'ARC et près de 30 p. 100 de celles des quatre grands dépôts de la Marine se sont faites en wagonnées ou camionnées (sans compter une tranche de 12 p. 100 par rail-route); les trois principaux dépôts des magasins de l'Armée (qui desservent avant tout les magasins régionaux et d'autres grands maga-

sins) ont acheminé environ 80 p. 100 de leurs envois en wagonnées et camionnées complètes, en wagonnées et camionnées groupées ou par rail-route. (Les différences entre les trois armes ne tiennent pas forcément à la mesure de leur compétence en matière de gestion du transport, mais plutôt à leur système d'approvisionnement différent.)

L'intégration plus poussée du transport des fournitures militaires ne pourrait s'opérer que conjointement par les trois armes et les difficultés à surmonter ressemblent étroitement à celles qui confrontent les ministères civils. Ainsi, le groupage du trafic en provenance de Montréal doit tenir compte de la grande dispersion des principaux dépôts des trois armes. Dès lors, l'intégration générale viendrait compliquer davantage le système d'approvisionnement déjà complexe des trois armes. La clef du problème serait de pousser beaucoup plus l'intégration des trois systèmes d'approvisionnement.

Ainsi, pour les ministères tant civils que militaires, la systématisation de la gestion du transport doit se rattacher à la possibilité de combiner les systèmes d'approvisionnement. En outre, la possibilité ou l'opportunité d'une gestion centrale ne dépendent pas exclusivement de l'importance de l'emploi direct de services de transport par chemin de fer ou par camion. Le grand élément de la dépense totale du gouvernement en frais de transport privé est compris, comme on l'a vu plus haut, dans les paiements aux fournisseurs en vertu de la règle de l'achat f. à b. destination. Ces relations entre le transport et les autres aspects de l'approvisionnement sont examinées à la section suivante.

Une conclusion inéluctable s'impose: il faut établir systématiquement des données sur les expéditions du gouvernement pour évaluer les méthodes de transport actuel et déterminer les économies que permettrait la gestion centrale. Il ne s'agit pas simplement de chiffrer le volume total des expéditions, mais plutôt de définir la tranche qui motiverait une gestion centrale par les économies réelles qu'elle assurerait.

Nous recommandons donc: Que des données sur les expéditions du gouvernement soient systématiquement réunies afin de déterminer les économies que permettrait la gestion centrale du transport.

TRANSPORT ET APPROVISIONNEMENTS

En 1960-1961, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 550 millions en fournitures et matériel tant civils que militaires. Une tranche de presque 70 millions a servi à l'achat de navires et d'avions dont la livraison n'entraîne pas de frais de transport; en outre, les bureaux locaux ont dépensé 120 millions

en achats faits surtout auprès de fournisseurs du voisinage et n'appelant généralement que du camionnage local. Le reste (environ 360 millions) a généralement nécessité le concours des voituriers publics, à l'exception de certains véhicules qui se sont rendus eux-mêmes à destination. D'après la situation dans l'industrie, la livraison représenterait 5 à 7 p. 100 du prix d'achat des fournitures, soit environ 20 à 25 millions, dont près de 90 p. 100 se rattache au matériel et aux fournitures de la Production de défense.

Les grandes entreprises commerciales et industrielles font de plus en plus diriger la livraison de leurs achats par leur propre service de gestion du transport. Elles ont constaté qu'elles peuvent économiser en groupant les expéditions et en négociant directement avec les transporteurs. Contrairement à la pratique commerciale, le gouvernement laisse d'habitude au fournisseur le soin de l'expédition dont les frais interviennent ainsi dans le prix d'achat. Le régime actuel s'est implanté il y a déjà plusieurs décennies, mais les circonstances ont depuis changé du tout au tout. Par suite de la concurrence plus vive que se font les entreprises de transport, la structure des tarifs s'est faite plus complexe et plus souple et les frais d'expédition sont devenus, beaucoup plus que dans le passé, un élément contrôlable du prix de revient. Aussi la gestion du transport a-t-elle réalisé de rapides progrès dans l'industrie qui est devenue plus consciente de la relation entre le transport et la gestion des achats et des fournitures. Le gouvernement, par contre, est demeuré indifférent à ces progrès pour ce qui est de ses achats.

Même le faible élément de contrôle, qu'assurait à l'origine la méthode d'achat actuelle, a disparu. Comme le prix ferme vient de plus en plus remplacer le contrat qui porte remboursement du prix de revient, les services d'achat ne reçoivent plus, autant qu'autrefois, des états de compte détaillés des fournisseurs et sont moins en mesure de juger si l'expédition a emprunté le «moyen le plus économique et le plus rapide». En fait, même avec le détail des frais, ils ne peuvent le faire avec la même certitude qu'autrefois; la complexité et la souplesse plus grandes de la structure actuelle des tarifs et l'adoption généralisée des taux convenus ont éliminé les critères relativement simples d'il y a vingt ans. Pour être efficace, l'étude des frais exigerait aujourd'hui la présence de conseils en transport auprès de chaque service d'achat. La création d'un service de gestion du transport au sein du gouvernement doit se fonder sur la perspective incontestable d'importantes économies, mais il n'existe actuellement aucune donnée qui permette de le supposer. Il est impérieux, cependant, d'aller au fond du problème des frais de transport cachés. La Commission en est déjà venue à la conclusion que le gouvernement doit réunir des renseignements sur la nature et les frais de ses expéditions afin de

déterminer les économies nettes qu'assurerait la gestion centrale. Cela vaut aussi pour les expéditions dont le transport est payé par les fournisseurs.

L'analyse du trafic et l'étude des possibilités d'économie devront se concentrer d'abord sur le trafic amorcé par l'organisme central d'achat. Il faudra, à cette fin, instituer un groupe consultatif du transport au sein de l'organisme central d'approvisionnement dont vos commissaires proposent la création dans le rapport intitulé *Services d'approvisionnement*. Le groupe devra déterminer la nature du trafic et établir, sur une base sélective mais toujours étendue, des données relatives aux frais des points d'expédition et des itinéraires principaux. Il lui faudra également analyser la nature du trafic des autres ministères. Si ces études révèlent la possibilité d'importantes économies, le groupe pourrait devenir l'embryon d'un organisme de transport pleinement intégré à l'organisme central d'approvisionnement. Cependant, aussi longtemps que cette initiative ne s'imposera pas, le groupe devra demeurer restreint et s'appliquer surtout à organiser et à diriger la recherche.

Indépendamment de la nécessité de déterminer si le contrôle central du transport est opportun, il y a tout lieu d'établir un groupe consultatif dont les fonctions seraient entre autres les suivantes:

- Établir des normes et des méthodes de gestion du transport pour tous les ministères et organismes civils.
- Faire fonction de service consultatif au bénéfice des responsables du transport.
- Négocier avec les transporteurs des tarifs spéciaux comparables à ceux dont bénéficient les forces armées pour le matériel militaire.
- Collaborer à la formation et au perfectionnement du personnel préposé au transport.
- Renseigner le conseil du Trésor en matière de gestion du transport (y compris la formulation de normes).

Nous recommandons donc: Que soit formé au sein du ministère de l'Approvisionnement un groupe consultatif chargé d'établir des données sur les expéditions de fournitures et de matériel à destination ou à l'intérieur du gouvernement fédéral; de déterminer s'il y a lieu d'instituer une gestion centrale des expéditions (sauf les expéditions de l'approvisionnement militaire); de négocier avec les transporteurs des taux

appropriés à l'égard des marchandises qui ne payent pas les tarifs du matériel militaire et de conseiller les ministères civils et le conseil du Trésor en matière de transport.

La tâche de la gestion du transport et le rôle du groupe consultatif ou du conseiller de la Défense nationale devront s'adapter aux changements apportés aux systèmes d'approvisionnement où s'exerce leur activité. L'intégration plus poussée de l'approvisionnement des trois armes, la modification de l'emplacement ou des fonctions des dépôts et magasins militaires et civils, la centralisation de l'achat et de la fourniture des marchandises d'usage commun ou l'exécution dans les méthodes de contrôle des stocks de changements qui influent sur la fréquence et le volume des achats et des expéditions, voilà autant d'éléments entre plusieurs du système d'approvisionnement dont il faut tenir compte pour décider de la meilleure manière d'aborder la gestion du transport. Bref, dans ce domaine, les principes et les méthodes ne doivent pas piétiner.

VÉRIFICATION DES FRAIS

La gestion du transport dans l'entreprise privée attache une grande importance à la vérification des comptes de transport des marchandises comme moyen de déceler les frais excessifs ou inexacts et de contrôler le routage. Dans les ministères, l'examen des comptes est généralement plus minutieux encore, mais bien moins efficace.

Leurs expéditions étant restreintes, la plupart des ministères ne peuvent réunir ni maintenir un personnel de contrôle qui ait les connaissances nécessaires quant aux itinéraires, aux méthodes et aux tarifs. Seuls les ministères au trafic relativement important, comme la Défense nationale, sont au fait des objectifs et des méthodes propres à la vérification des frais de transport, et encore leur compétence sur ce point est-elle inférieure aux normes de l'industrie.

Dans leur rapport intitulé *La gestion financière,* vos commissaires recommandent que les ministères soient directement responsables de toutes leurs transactions financières ainsi que de la comptabilité qui s'y rapporte. Les méthodes de comptabilité et de vérification répondront ainsi à deux besoins de la gestion du transport: définir l'efficacité des méthodes du ministère et permettre des analyses qui repéreront les domaines susceptibles d'amélioration. Un problème pourra se poser aux ministères dont le trafic ne motive pas l'emploi d'un personnel spécialisé, mais ils pourront compter sur divers concours. Ils pourront s'adresser aux services consultatifs commerciaux qui se

spécialisent dans la vérification des frais de transport de l'industrie. Même les ministères importants pourraient parfois y recourir pour éprouver leurs méthodes.

Un grand défaut des méthodes actuelles est leur excessive cherté par rapport aux comptes vérifiés. Selon les normes commerciales, une vérification qui revient à 2 p. 100 des frais de transport est raisonnable. Par contraste, la Défense nationale (ministère qui réunit des données) ne verse pas moins de $900,000 en traitements par année pour vérifier des frais qui n'atteignent pas 7 millions; ainsi, la vérification coûte plus de 13 p. 100, soit au delà de $750,000 de plus que dans l'industrie.

Il faut donc améliorer les méthodes de vérification et, surtout, employer des techniques d'échantillonnage pour régler la minutie de la vérification sur la probabilité d'erreur. L'industrie sait que la vérification coûte trop en dessous d'un certain montant limite, qui peut varier de $2 à $10, selon la nature de l'entreprise. Au-dessus de cette limite, on peut utiliser l'échantillonnage en conjonction avec des vérifications plus poussées en cas d'erreurs persistantes jusqu'à ce qu'une vérification générale s'impose. Le rapport *Méthodes et Travail de bureau* recommande, dans un contexte plus général, l'adoption de méthodes de ce genre.

3

VOYAGES ET DÉMÉNAGEMENT

VOYAGES

En 1960-1961, le gouvernement a dépensé environ 17 millions en billets de train, d'avion, d'autobus ou de bateau pour le transport de ses employés, dont 5 millions pour les déplacements des militaires. Le gouvernement a aussi versé plus de 5 millions en indemnités de parcours aux fonctionnaires qui ont utilisé leur propre automobile.

Services de voyage

Les méthodes d'achat des billets varient beaucoup. Certains ministères, notamment les Affaires extérieures, le Commerce et les Affaires des anciens combattants, ont un personnel qui s'occupe de retenir des places dans les avions, les trains, les bateaux et les hôtels ainsi que d'acheter et remettre les billets. Ces dispositions sont particulièrement utiles pour les voyages outre-mer ou à l'intérieur du pays dont l'itinéraire est compliqué. Dans d'autres ministères, le fonctionnaire achète ses propres billets, mais il peut demander l'aide du personnel de l'administration centrale. Le déplacement des militaires relève, pour une très grande part, des agents d'acheminement et de transport.

En 1955, le Service de l'organisation et des méthodes de la Commission du service civil a étudié l'opportunité d'établir un service de voyages central et a conclu que les frais dépasseraient les avantages. C'est un avis que partagent les commissaires. Les déplacements au Canada et aux États-Unis, de beaucoup les plus nombreux, peuvent s'organiser très facilement et au meilleur prix par les soins de l'intéressé ou de son personnel immédiat.

Dans le cas des voyages outre-mer, il vaudrait mieux qu'un même service

s'occupât du transport du mobilier et des effets personnels pour le compte de tous les ministères et organismes civils. Le service pourrait se constituer au sein du ministère des Affaires extérieures, à condition que des spécialistes y soient nommés et que le ministère cesse de pratiquer la rotation fréquente du personnel posté à l'étranger. Le gouvernement pourrait aussi s'en remettre à une agence commerciale ayant des correspondants à l'étranger. C'est une solution que les Nations Unies ont adoptée, leur propre service de voyage ayant donné des résultats peu satisfaisants.

Les commissaires sont d'avis qu'il faut maintenir les dispositions actuelles qui président au déplacement des militaires.

Tarifs

Si certains fonctionnaires ont droit à un laissez-passer, la majorité des employés des ministères civils voyagent dans les trains au tarif normal. Cependant, la *Loi sur les chemins de fer* porte que les «les forces de Sa majesté, et les agents de police, constables ou autres personnes voyageant pour le service de Sa Majesté doivent à tout moment être transportés quand l'exige respectivement le ministre ou le sous-ministre de la Défense nationale, ou une personne ayant la surintendance et le commandement d'un corps de police, par le chemin de fer, aux termes et aux conditions et selon les règlements établis par le gouverneur en conseil». En vertu de cette disposition, des tarifs spéciaux très inférieurs à ceux que paie le public ont été négociés pour les catégories énoncées dans la loi. En outre, les forces armées bénéficient d'une réduction de 15 p. 100 en saison et de 30 p. 100 hors saison sur le prix des traversées océaniques.

Sauf erreur, les compagnies de chemin de fer sont prêtes à négocier des tarifs convenus pour tous les voyages officiels des civils et des militaires. La négociation de tarifs applicables à tous les déplacements officiels, sans condition de nombre, pourrait fort bien servir les intérêts et du gouvernement et des transporteurs.

Nous recommandons donc:

1 Que soit étudiée l'opportunité de négocier des tarifs fixes pour les déplacements des fonctionnaires et des militaires;

2 Que le service de voyages des Affaires extérieures soit transformé en service central chargé d'organiser les voyages outre-mer de tous les fonctionnaires ou que les services d'une agence de voyages soient retenus à cette fin.

Contrôle et vérification des demandes d'indemnités de déplacement

Le fonctionnaire qui voyage doit se conformer à des règlements très élaborés qui ne laissent guère, même aux plus hauts fonctionnaires des ministères, que la liberté de se prononcer sur l'opportunité d'un déplacement. Les méthodes de vérification sont minutieuses au point d'être absurdes, parce que le bureau du contrôleur du Trésor amplifie et détaille à l'excès les règlements du conseil du Trésor.

Au seul ministère de la Défense nationale, le personnel du Trésor consacre annuellement environ 400 années-homme à la vérification des demandes d'indemnités de voyage au prix d'environ $1,600,000 en traitements seulement. Souvent, dans toute l'administration, des paiements sont différés et il s'échange une volumineuse correspondance pour des motifs futiles sans que la dépense en soit beaucoup réduite.

Dans le rapport intitulé *La gestion financière*, vos commissaires ont déjà recommandé que soit impartie aux ministères la responsabilité de certifier au contrôleur du Trésor la légitimité des dépenses et la disponibilité des fonds et que la responsabilité de ce dernier soit limitée à s'assurer que les certificateurs sont dûment autorisés. Il y a lieu de rappeler ici que, sous réserve du droit du conseil du Trésor d'établir des normes générales et du droit de l'auditeur général d'examiner minutieusement toutes les méthodes de contrôle financier et de vérifier toutes les transactions, le contrôle de dépenses telles que les frais de voyage relève à juste titre des ministères.

TRANSPORT DE MOBILIER ET D'EFFETS PERSONNELS

Le transport (y compris l'entreposage) du mobilier et des effets des employés du gouvernement coûte presque 12 millions, somme dont les forces armées répondent pour 80 p. 100 (environ $9,500,000), et le personnel des services à l'étranger des Affaires extérieures et du Commerce pour $400,000.

Les règlements exigent que les fonctionnaires mutés obtiennent au moins deux devis, donnant un prix au poids ou au volume pour le transport de leur mobilier.

Les ministères se conforment aux règlements de façons fort diverses. Certains indiquent à l'intéressé les déménageurs auxquels il doit s'adresser. D'autres lui laissent le choix du déménageur. Ce sont les directives des forces armées qui sont les plus détaillées: il existe pour chaque endroit une liste de déménageurs acceptables parmi lesquels le militaire désigne celui de son choix. Trois soumissions cachetées sont demandées et le déménageur choisi par le militaire est retenu si son prix est le plus bas ou si le militaire est disposé à payer l'excédent.

Au Canada, la plupart des déménageurs à grande distance appliquent le tarif normal de la *Canadian Warehousemen's Association*. Aussi le prix au poids est-il uniforme dans la plupart des cas. En général, la concurrence porte sur le service plutôt que sur le prix. En outre, les soumissions ne sont que des estimations et l'emballage et le transport sont facturés d'après le travail réel. Il est donc possible qu'une faible estimation ne soit pas la garantie d'un bas prix.

Grâce à des prescriptions précises quant à l'emballage et à un taux d'emballage uniforme fondé sur le poids, les forces armées ont éliminé, dans une grande mesure, un des grands aléas des frais de déménagement. C'est ainsi que la soumission qui demande un prix de transport au poids moins élevé peut se considérer d'habitude comme vraiment inférieure. En outre, les listes de déménageurs tenues par les trois armes assurent dans une certaine mesure que le service répondra au moins aux normes minimum.

Les ministères et organismes civils feraient bien d'adopter des prescriptions d'emballage comparables à celles des forces armées et d'exiger le taux d'emballage au poids pratiqué pour les militaires. Les soumissions vaudraient davantage et le choix du déménageur pourrait s'effectuer à la manière des forces armées.

Le déménagement est soumis à la même vérification incommode et coûteuse que l'expédition des marchandises et les demandes d'indemnités de voyage. Dans certains ministères, la vérification des demandes d'indemnités de déménagement coûte en moyenne plus de $100 de travail de bureau.

Nous recommandons donc: Que les règlements relatifs aux déplacements des fonctionnaires soient revisés et simplifiés afin de ramener à de justes proportions le coût des méthodes de contrôle.

4

UTILISATION DES VÉHICULES

En 1960, les ministères et organismes civils possédaient et utilisaient plus de 8,300 automobiles et camions de service général. Les forces armées en possédaient plus de 5,800, ce qui porte à 14,150 véhicules environ le parc du gouvernement fédéral. Ne sont pas compris les véhicules civils spéciaux (tracteurs d'entrepôt ou de ferme et véhicules techniques) ni les véhicules proprement militaires.

Chaque année, ces véhicules parcourent 150 millions de milles, soit l'équivalent de 6,000 fois le tour de la terre. Les frais de remisage, de surveillance et d'amortissement n'ont pu se recueillir que de façon fragmentaire, mais ils totalisent au moins 15 millions par an. En outre, des conducteurs à plein temps sont affectés à la plupart des véhicules des forces armées et à un certain nombre de ceux des ministères civils au coût de plus de $20 millions par année. La dépense totale qu'occasionnent les véhicules fédéraux, exception faite des véhicules spéciaux, atteint donc presque $50 millions par an.

Parmi les ministères et organismes civils, il en est trois qui répondent pour près de 60 p. 100 du parc: l'Agriculture (1,700 véhicules, dont presque la moitié sont des camions), la Gendarmerie royale du Canada (1,600, dont plus de 85 p. 100 sont des voitures de tourisme ou des familiales) et les Transports (1,500, dont le tiers sont des automobiles). Par contre, la Production de défense et le Travail n'ont qu'une voiture chacun et la Justice réussit à s'en passer complètement. L'Armée en compte plus que les deux autres armes (environ 3,500), l'Aviation un peu moins de la moitié autant et la Marine environ 600.

SURVEILLANCE DU SERVICE DES VÉHICULES

La surveillance générale des véhicules civils appartient au Comité des véhicules automobiles du gouvernement, groupe de fonctionnaires supérieurs formé en 1936 pour aider le conseil du Trésor à surveiller l'achat, la location, l'emploi, l'entretien et le remplacement ou l'élimination des véhicules automobiles, et à surveiller l'octroi d'indemnités de parcours aux fonctionnaires qui utilisent leur voiture pour les déplacements officiels dans la région où se trouve le bureau central. Le seul rôle actif du Comité consiste à examiner toutes les demandes des ministères en vue d'augmenter ou de renouveler leur parc.

A part cette surveillance des achats, les ministères et organismes civils administrent généralement en toute indépendance l'utilisation de leurs véhicules. D'après les règlements du conseil du Trésor, les ministères doivent tous tenir des dossiers d'utilisation uniformes et présenter un rapport périodique au Comité des véhicules automobiles, mais les ministères y apportent bien peu d'uniformité et leurs rapports ne sont guère utiles au Comité comme moyen de contrôle.

Les trois armes jouissent de la même liberté dans la gestion de ses véhicules. Ces dernières années, toutefois, le Comité interarmes des véhicules, qui se compose d'officiers des trois armes, a réussi à réaliser une certaine normalisation des prescriptions, des manuels d'utilisation et d'entretien et des dossiers.

ACHAT ET REMPLACEMENT

Le conseil du Trésor, dont la ligne de conduite est définie dans des règlements, exerce le contrôle de l'achat et du remplacement des véhicules. Le Comité des véhicules automobiles fournit le mécanisme nécessaire à l'application de la ligne de conduite, mais le Conseil, il va de soi, retient certains pouvoirs.

Les règlements stipulent que les véhicules doivent être fabriqués au Canada ou dans le Commonwealth dans une proportion au moins égale à celle qui est exigée pour le remboursement des droits de douane; les voitures particulières, qui doivent être des voitures de série à deux portes, ne sont achetées que lorsqu'elles sont appelées à parcourir un minimum de 6,000 milles par an pendant trois ans ou plus et ne se remplacent qu'après un parcours d'au moins 60,000 milles. De plus, le Conseil restreint les accessoires qui peuvent se commander.

Le Comité des véhicules automobiles doit approuver au préalable tous les achats de véhicules additionnels ou de remplacement; le ministère peut en appeler au conseil du Trésor en cas de refus.

Ce contrôle central des achats simplifie à l'excès les considérations qui président à l'acquisition ou au remplacement. L'obligation de justifier chaque nouveau véhicule en fonction de son usage prévu ne rime pratiquement à rien si, comme c'est le cas habituel, le véhicule doit être utilisé dans le cadre d'un parc d'usage général. La règle du remplacement après au moins 60,000 milles est généralement inopportune. Le remplacement doit se fonder sur plusieurs considérations autres que les seuls milles parcourus. Il faut aussi tenir compte de l'âge: bien avant les milles réglementaires, les voitures et les camions légers peu utilisés perdent beaucoup en valeur de revente et peuvent devenir d'un entretien très onéreux par suite de la corrosion de la carrosserie ou de l'usure générale de leurs organes mobiles peu résistants. Les conditions d'utilisation sont aussi importantes: certains véhicules ne roulent que sur des routes excellentes et d'autres, sur des chemins très raboteux. Pour réduire les frais d'entretien, le remplacement annuel pourrait se justifier dans le cas des véhicules qui, comme ceux qu'emploie la Gendarmerie royale dans ses opérations policières, parcourent des milliers de milles chaque année et dont, en conséquence, l'amortissement par mille est minime. Toutes ces considérations doivent compter lorsqu'il s'agit de déterminer le moment le plus favorable au remplacement.

Vos commissaires ont souligné, surtout dans leur rapport sur *La gestion de la fonction publique,* la nécessité absolue de veiller au maintien de certaines normes dans toute l'administration, tâche dévolue à juste titre au conseil du Trésor. Le Conseil se préoccupe à bon droit du rendement des ministères et, partant, de l'efficacité des méthodes qu'ils emploient pour déterminer les besoins d'ordre fonctionnel et contrôler l'emploi des ressources. Toutefois, des règlements méticuleux et rigides, interprétés et appliqués par un service central, n'atteignent pas leur but. Sous réserve des règles générales du Conseil, c'est l'administration de chaque ministère qui est la mieux placée pour décider du remplacement des véhicules.

UTILISATION DES VÉHICULES

Le parcours annuel des voitures et camions varie de quelques centaines de milles (dans des cas exceptionnels) à 30,000 milles ou plus. Les voitures qu'emploie la Gendarmerie pour ses opérations policières totalisent en moyenne 25,000 milles par an et ses camions d'usage général, la moitié de ce chiffre. Les véhicules de la Commission géologique du Canada (Mines et des Relevés techniques) ne parcourent que 6,400 milles par an, parce que plusieurs sont remisés durant l'hiver.

En certains cas, l'usage restreint tient à des conditions spéciales. Ainsi, à Bedford, la Marine possède un certain nombre de camions diesel dont le parcours moyen est inférieur à 5,000 milles par an, mais des raisons de sécurité exigent l'utilisation de véhicules aussi coûteux pour le transport des munitions. De plus, des véhicules peuvent s'imposer dans des endroits isolés, surtout dans le Nord, bien que l'utilisation annuelle en soit relativement faible.

La sous-utilisation découle souvent de la fragmentation du contrôle. L'attitude de plusieurs services se trouve résumée dans la remarque d'un ministère selon laquelle automobiles et camions ne sont que des outils nécessaires au travail des fonctionnaires à l'extérieur. Cette attitude est très louable et la volonté bien arrêtée d'activer le travail dénote un organisme dynamique. Il faut, cependant, tempérer l'enthousiasme par un juste souci des frais et l'acceptation spontanée de contrôles raisonnables. Il appartient à l'administration des ministères de déterminer le juste milieu dont le point variera d'un ministère à l'autre et au sein d'un même ministère selon le rôle que jouent les véhicules.

Ces considérations s'appliquent tout spécialement au choix entre la «mise en commun» et l'«affectation particulière» des véhicules. Au désir légitime des services exploitants et des fonctionnaires de l'extérieur de disposer à leur gré de leurs propres véhicules, il faut opposer la hausse quasi certaine des frais (ou la diminution de l'utilisation) qu'entraîne la fragmentation du contrôle et de la surveillance. La mise en commun des véhicules devrait constituer l'objectif général et l'affectation à un usage particulier doit être justifiée.

La mise en commun peut s'effectuer de deux façons: au sein du ministère ou d'un organisme ou dans le cadre des limites d'une localité. Dans les circonstances actuelles, comme le contrôle de l'utilisation des véhicules dépend entièrement de chaque ministère, on n'a encore fait l'essai que du premier régime.

La mise en commun est plus poussée dans les forces armées. A part les voitures d'état-major affectées à l'usage personnel des officiers supérieurs, presque tous les véhicules s'utilisent en commun. Dans les ministères et organismes civils, l'affectation à des fins précises est plus courante. Elle s'impose manifestement dans le cas des fonctionnaires itinérants (inspecteurs, etc.), mais elle se justifie moins facilement dans le cas des déplacements purement locaux des fonctionnaires des diverses directions ou divisions d'un ministère. Aux laboratoires du Conseil national de recherches, par exemple, certains véhicules sont attribués aux services techniques et soustraits à la surveillance des responsables du reste du parc. Dans les cas particuliers, surtout dans les centres régionaux, la dispersion géographique de l'activité d'un ministère peut rendre inévitable la fragmentation du contrôle, mais la mise en commun des véhicules d'un ministère doit être de règle quand l'activité est concentrée.

La mise en commun interministérielle dans les localités est pour ainsi dire inexistante. L'endroit tout désigné serait la région d'Ottawa-Hull. Le service de l'organisation et des méthodes de la Commission du service civil a effectué, en 1955, une étude d'après laquelle un service régulier de transport du courrier et des messages entre les différents immeubles à Ottawa, qui serait assuré par le bureau de poste d'Ottawa, épargnerait au moins $12,000 par an. C'est là une prudente estimation. La centralisation des véhicules d'usage général est également possible et permettrait d'autres économies. On n'a pas prévu, cependant, les mesures nécessaires à la création du service. Vos commissaires préconisent qu'il soit donné suite au projet afin de réaliser des économies immédiates et d'acquérir de l'expérience dans l'organisation et la pratique de la mise en commun interministérielle pour en étendre ensuite le régime à d'autres localités et à d'autres services.

Nous recommandons donc:

1 Que des plans soient établis en vue de la création de services locaux de courrier et de camionnage à la disposition commune de tous les ministères et organismes à Ottawa.

2 Que le conseil du Trésor étudie la possibilité d'établir un service commun du transport local dans d'autres centres importants.

3 Que le service commun soit fourni au prix coûtant.

Il reste à examiner une autre question relative à l'emploi des véhicules; quelles sont les fins légitimes auxquelles les véhicules du gouvernement doivent servir? Les règlements interdisent formellement l'emploi des véhicules à des fins personnelles, sauf autorisation expresse du conseil du Trésor. Cette règle est sage, mais les exceptions devraient-elles exiger l'approbation du Conseil? Il conviendrait mieux de limiter le rôle du Conseil à l'établissement des règles générales et d'en laisser l'application aux ministères.

La propriété publique des automobiles pose le problème de la démarcation entre nécessité et privilège officiels. C'est une question beaucoup plus délicate au gouvernement que dans l'entreprise privée. En outre, il a été décidé il y a trente ans d'éliminer toutes les limousines mises à la disposition des ministres et sous-ministres et cette décision, confirmée par le Parlement, n'a jamais été modifiée.

Les impératifs de la seconde guerre mondiale ont entraîné l'acquisition de nombreuses automobiles pour les officiers militaires et les hauts fonctionnaires de la Défense nationale. A l'heure actuelle, les forces armées utilisent environ

1,350 automobiles et familiales auxquelles un chauffeur est presque invariablement assigné. On estime que les frais de ces voitures, y compris la solde ou le traitement du chauffeur, reviennent à 39c. le mille. La pratique civile et la pratique militaire comportent donc un important élément de coût différent et un manque d'uniformité, particulièrement aux échelons supérieurs du service public.

Nous recommandons donc: Que les règles et pratiques des forces armées quant à l'utilisation des véhicules soient revisées afin d'assurer l'uniformité dans tout le service public.

PROPRIÉTÉ OU LOCATION

Au lieu de posséder des véhicules en propre, l'État pourrait en louer d'entreprises commerciales. C'est une question que vos commissaires ont examinée. Ils ont conclu, toutefois, que cela ne permettrait probablement aucune économie. D'après l'expérience de deux organismes fédéraux qui louent un petit nombre d'automobiles (la Société Radio-Canada et la Direction des standards du ministère du Commerce), la location revient à plus du double de l'amortissement des véhicules de la Couronne. La gestion, l'utilisation et l'entretien coûtent tout autant, que les véhicules appartiennent ou soient loués à l'État. Il ne faudrait donc recourir à la location que pour répondre à des situations provisoires ou urgentes.

Certains organismes, le Département des impressions et de la papeterie publiques entre autres, possèdent leurs propres camionnettes dotées de chauffeurs à plein temps dont la seule fonction est d'assurer le service de livraison. Si l'on tient bien compte des frais généraux, de l'amortissement du matériel, des salaires des chauffeurs et des frais divers, les services des entreprises de camionnage se révéleraient peut-être plus rentables. Règle générale, l'entreprise privée peut tirer un meilleur parti de son personnel et de son matériel.

L'emploi autorisé des voitures personnelles

L'emploi autorisé, moyennant compensation, des voitures personnelles des fonctionnaires dans l'exécution de leurs fonctions est un autre moyen pour le gouvernement d'éviter d'avoir à acquérir ses propres automobiles. Les règlements du gouvernement régissent de façon méticuleuse l'emploi occasionnel par un fonctionnaire de sa propre voiture pour un déplacement commandé. D'autre part, le Comité des véhicules automobiles du gouvernement est seul habilité à autoriser le fonctionnaire à utiliser sa propre voiture de façon continuelle pour ses déplacements dans la zone immédiate du bureau principal.

Dans ce domaine, comme dans celui des achats, les ministères devraient retrouver leur autonomie. Le conseil du Trésor et le Comité des véhicules automobiles se contenteraient alors de formuler une réglementation et des normes d'application générale. Ici, il y a lieu de soulever deux questions importantes: d'abord, dans quelles circonstances cette pratique devient-elle utile et admissible; ensuite, quel taux de compensation faut-il envisager?

Au sujet de la première question, il convient de laisser aux ministères suffisamment de latitude pour leur permettre de tenir compte des circonstances de lieu. Par exemple, on tiendra compte de l'isolement de tel ou tel poste, ou encore des véhicules que possède le ministère dans telle ou telle localité. Le parcours annuel doit également entrer en ligne de compte. Au delà d'un certain chiffre, mettons 10,000 milles par an dans la majorité des cas, le ministère aura peut-être avantage à acheter ses propres voitures.

Le gouvernement n'assure pas ses véhicules et n'exige pas que les fonctionnaires assurent leur voiture quand ils l'emploient à titre officiel. Une disposition permet toutefois de compenser le fonctionnaire dont l'automobile est assurée au taux commercial.

Les indemnités, uniformes dans tout le pays, ne tiennent pas compte de certaines différences régionales dans les frais d'utilisation. Les frais d'utilisation et d'entretien des automobiles de la Gendarmerie royale, même s'ils sont assez uniformes dans les régions populeuses du pays, reviennent à 2.1c. de plus par mille à Terre-Neuve qu'en Ontario et à 2.3c. de plus dans les Territoires du Nord-Ouest. En toute justice envers les fonctionnaires, il faudrait reconnaître ces différences et ajuster les indemnités de parcours en conséquence.

ENTRETIEN ET RÉPARATION

Le contrôle individuel exercé par les ministères a engendré une foule de normes et de pratiques dans le domaine de la réparation et de l'entretien des véhicules. Cela tient forcément et en partie à la dispersion géographique de l'action de l'État et au rôle fort divers des véhicules dans les multiples activités du gouvernement. Cela est dû en partie, aussi, à ce qu'il n'existe pas de normes d'entretien appropriées et uniformes.

Chaque ministère décide s'il doit rédiger un manuel d'entretien et en détermine le contenu. Les formules relatives à l'entretien et aux réparations dans les garages, à la fourniture de matériel et de pièces et à l'inspection générale ne sont ni uniformes ni logiques. Certains ministères ont un programme d'entretien préventif et d'autres n'en ont pas. Les programmes relatifs à la lubrification varient depuis le changement d'huile et le graissage à tous les

500 milles au Département des impressions et de la papeterie publiques, au changement d'huile à tous les 1,000 milles dans la plupart des ministères civils; l'Armée exige le changement d'huile à tous les 5,000 milles seulement et le graissage du châssis à tous les 1,000 milles; l'Aviation exige le changement d'huile et le graissage des voitures et des camions légers après la consommation de 100 gallons d'essence.

Les forces armées en général, et plus particulièrement l'Armée, se préoccupent beaucoup plus de l'entretien des véhicules que les ministères et organismes civils; parmi ces derniers, c'est la Gendarmerie royale du Canada qui possède le programme d'entretien le plus élaboré. Les manuels de conduite et d'entretien de l'Armée sont volumineux et sont conçus de façon à permettre à la recrue inexpérimentée d'y trouver facilement des directives propres à toutes les circonstances. On exécute un programme d'inspections périodiques comportant un entretien systématique soutenu et un entretien saisonnier détaillé. L'ARC a fait une étude minutieuse de l'utilisation et de l'entretien du matériel automobile et a rédigé des directives complètes pour en améliorer la surveillance. Les directives de la Marine royale du Canada sont plutôt rudimentaires en comparaison de celles des autres armes, mais elle est en train de rédiger des manuels plus détaillés. Les normes d'entretien de la Marine, cependant, sont élevées.

La proportion des travaux d'entretien et de réparation des véhicules effectués par le gouvernement varie beaucoup selon les circonstances. A cause de la grande dispersion du parc, il est souvent peu pratique de confier l'entretien des véhicules aux ateliers du gouvernement. L'entreprise privée répare environ les deux tiers du parc automobile des ministères civils. Les données du tableau ci-dessous sont intéressantes car elles portent sur plus de la moitié des véhicules exploités par les ministères civils.

Tableau 1—REVISION ET RÉPARATION DES VÉHICULES AUTOMOBILES DANS LES ATELIERS COMMERCIAUX

Ministère	*Nombre approximatif de véhicules*	*Travaux confiés aux ateliers commerciaux*
Agriculture	1,700	75%
Gendarmerie royale du Canada	1,600	65%
Transports	1,500	45%
Nord canadien	950	25%

Les autres organismes qui possèdent moins de véhicules recourent aux entreprises commerciales dans la très grande majorité des cas: ainsi le ministère

des Mines et des Relevés techniques (environ 300 véhicules) confie 90 p. 100 de ses travaux au commerce.

Règle générale, pour les raisons exposées dans le rapport intitulé *«Faire» ou «Faire faire»?* vos commissaires jugent plus économique de recourir aux entreprises commerciales de réparation. Par exemple, l'entretien et la réparation des véhicules militaires sont exécutés, en vertu de contrats annuels passés avec les principaux fabricants, aux garages des concessionnaires. Les commandants des unités militaires peuvent choisir un concessionnaire autorisé bien situé pour effectuer les réparations nécessaires. Les frais de main-d'œuvre se fondent sur les taux en vigueur; le gouvernement bénéficie de remises avantageuses sur les pièces qui lui sont fournies en vertu d'un contrat général conclu chaque année avec le fabricant; c'est ce dernier qui établit les factures. Les contrats généraux de fourniture de pièces s'appliquent également aux pièces nécessaires aux réparations exécutées dans les ateliers militaires.

Dans les ministères civils, les contrats de réparation passés avec les garages commerciaux relèvent généralement des règlements qui régissent les contrats et exigent des demandes de prix et l'acceptation, normalement, de la soumission la plus basse. Cette méthode est nettement inférieure aux dispositions en vertu desquelles les forces armées achètent les services de réparation et les pièces de rechange.

Il existe des circonstances où le gouvernement est obligé d'établir ses propres garages et ateliers de réparation, dans le Nord par exemple ou lorsque, pour d'autres raisons, il n'existe aucune autre installation. Il faudrait alors chercher davantage à intégrer les installations afin d'assurer la mise en commun des services partout où il y a moyen de le faire. L'élaboration de normes d'entretien communes à tous les véhicules du gouvernement faciliterait cette initiative sans pourtant en être la condition essentielle. En l'absence d'un service local de transport commun, cependant, la responsabilité de la direction d'installations communes devra varier selon l'endroit et se régler selon les circonstances locales.

Les ateliers du gouvernement tendent à employer trop de matériel et de main-d'œuvre. Une société de transport commercial bien représentative compte un préposé aux réparations pour douze véhicules alors que les ateliers du gouvernement en comptent généralement environ le double. Par exemple, les ateliers du Conseil national de recherches et ceux de l'*Atomic Energy of Canada Limited* emploient un homme pour moins de six véhicules, et le parcours de ces véhicules est relativement faible. La situation est identique dans les forces armées. Ainsi, les ateliers du Corps d'intendance de l'Armée royale canadienne, qui ne s'occupent que d'entretien et de réparations légères,

emploient un homme pour un peu plus de cinq véhicules; le personnel est considérable aussi dans les ateliers du Service technique de l'électricité et de la mécanique où s'exécutent les réparations majeures nécessaires aux véhicules de l'armée. Les normes d'entretien, surtout d'entretien préventif, sont sans doute très élevées dans l'Armée, mais le coût de l'entretien est excessif.

Le dossier de l'entretien et de la réparation des véhicules de la Gendarmerie royale montre que normes élevées et économie de personnel peuvent se concilier. Le parcours annuel moyen des véhicules de la Gendarmerie est élevé et les normes d'entretien le sont également, mais le rapport des véhicules à la main-d'œuvre dans les garages de la Gendarmerie se situe entre 9 et 12 véhicules par mécanicien.

Réparation dans les institutions pénitentiaires

Les institutions pénitentiaires fédérales assurent également des services de réparation dans le cadre de la formation professionnelle. La Division industrielle projette d'assurer des services de réparations et de revision aux ministères dans le cadre du programme de réadaptation par le travail. En fait, depuis déjà quelques années, le ministère des Mines et des Relevés techniques fait faire au pénitencier de Collin's Bay, près de Kingston, la revision d'un certain nombre de ses véhicules de la région d'Ottawa qui ne sont pas utilisés l'hiver. Près de Montréal, l'institution Leclerc, à sûreté moyenne, a commencé à assurer certains services de réparation pour les véhicules du gouvernement dans la région; l'Administration des pénitenciers espère développer ces services à l'institution Leclerc et à l'institution correspondante de Joyceville, près de Kingston. Des programmes semblables pourraient être institués plus tard dans les institutions de l'Ouest.

Ces programmes et projets sont relativement modestes parce que les locaux sont limités et qu'on ne peut y exécuter que des réparations majeures de mécanique et de carrosserie. Le recours à ces services ne saurait se justifier en raison uniquement des frais et de la commodité. Les véhicules revisés à Joyceville ou à Collin's Bay, par exemple, viennent surtout des régions d'Ottawa ou de Toronto, c'est-à-dire à plus de 100 milles de distance. En outre, ils chôment plus longtemps que si des garages commerciaux locaux en faisaient la revision. Cependant, vu l'objet principal du programme, ces considérations ne doivent pas s'appliquer avec la même rigueur. Le programme se prête bien à la revision des véhicules d'usage saisonnier des endroits voisins des institutions pénitentiaires et, naturellement, des véhicules des institutions elles-mêmes.

La détermination du prix des services présente des difficultés si les ministères doivent payer à peu près l'équivalent commercial. La productivité des institutions pénitentiaires est forcément bien inférieure à celle du commerce; en conséquence, la main-d'œuvre est facturée au taux de 35 à 45 p. 100 du tarif commercial courant pour la mécanique et de 30 à 40 p. 100 pour la carrosserie. Au fur et à mesure, il sera possible d'améliorer davantage la facturation.

DOSSIERS ET CONTRÔLE DES FRAIS

Malgré les immobilisations considérables que représentent les véhicules et le coût élevé de leur utilisation, peu de ministères se préoccupent beaucoup de tenir des dossiers de frais. Les règlements du conseil du Trésor exigent de tous les ministères civils le rapport périodique complet prescrit par le Comité des véhicules automobiles, mais seuls quelques ministères utilisent ces dossiers pour le contrôle interne.

Des dossiers bien établis fourniraient un précieux état des frais directs de l'emploi des véhicules, sans compter le traitement du chauffeur, et aideraient au contrôle administratif. En réalité, la valeur des dossiers est fort réduite du fait de leurs inexactitudes et de leurs incohérences. Un certain ministère a des frais d'utilisation de 1.6c. le mille seulement. Un autre n'a que des frais minimes pour le remplacement des pneus de véhicules qui ont parcouru 30,000 à 70,000 milles. Le coût de la main-d'œuvre dans les garages du gouvernement est fixé à $3 l'heure par la Direction de l'aviation civile du ministère des Transports et à $1.25 par la Gendarmerie royale; le ministère de l'Agriculture ne fixe pas de frais. Certains ministères inscrivent le prix d'achat brut aux immobilisations et d'autres, le montant net (déduction faite de la valeur reprise). Certains ministères comptabilisent le remisage des véhicules à l'extérieur alors que d'autres ne débitent pas de frais pour ceux qui sont remisés dans un garage du gouvernement. Les règlements exigent la présentation d'un rapport annuel pour le 30 juin, soit trois mois après la fin de l'année, mais certains ministères y mettent beaucoup plus de temps. Cela tient sans doute à l'indifférence trop générale à l'égard des dossiers de frais.

Le conseil du Trésor et les ministères sont responsables de la situation. Par ses règlements et par l'entremise du Comité des véhicules automobiles, le Conseil s'est érigé en autorité chargée du contrôle, mais il n'a pas insisté sur l'observation de ses propres prescriptions concernant la comptabilisation des frais. D'autre part, les ministères en général ne se rendent pas compte que c'est à eux d'abord qu'incombe la gestion de leurs véhicules. Il existe

quelques exceptions: ainsi, la Gendarmerie royale, même si certaines de ses méthodes de fixation des frais sont discutables, a toujours bien tenu ses dossiers et se conforme consciencieusement aux règlements.

La tenue dans tout le gouvernement de dossiers uniformes sur les frais des véhicules est sans doute très utile au contrôle administratif. En définissant de nouveau le rôle du conseil du Trésor et des ministères, comme le proposent vos commissaires dans le volume sur *La gestion de la fonction publique,* on augmenterait la valeur des dossiers. Cependant, il incombe au Conseil comme aux ministères d'en assurer la pleine utilisation.

Contrairement à la majorité des ministères civils, les forces armées tiennent des dossiers de frais détaillés et précis. Les méthodes comptables de l'Armée et de l'Aviation, en particulier, sont presque trop minutieuses; un coût d'utilisation à ne pas dépasser est fixé pour chaque genre de véhicules. L'établissement des frais, cependant, ne constitue qu'un moyen d'atteindre une fin déterminée: le contrôle des dépenses. L'examen des dossiers de l'Armée révèle des frais élevés en comparaison non seulement du commerce, mais aussi de l'Aviation et de la Marine. Cela vaut particulièrement pour l'entretien et la réparation.

NOUVELLE DÉFINITION DES FONCTIONS

Une nouvelle définition des fonctions des ministères et du conseil du Trésor, en ce qui concerne le contrôle des véhicules, se dégage de ce qui précède. La responsabilité première incombe aux ministères et elle comprend la définition des besoins, l'application de normes satisfaisantes d'utilisation et d'entretien, l'établissement de dossiers appropriés et d'un contrôle des dépenses et la formation et la création d'un personnel compétent. D'autre part, le conseil du Trésor doit s'occuper de formuler des normes, d'évaluer la gestion des ministères et aussi d'encourager, lorsqu'il y a lieu, la mise en commun des véhicules et la mise en commun des installations de réparation.

Pour s'acquitter de sa tâche, le Conseil devra se renseigner sur les normes et les méthodes les mieux adaptées aux besoins des ministères et demander des avis d'ordre technique. Il faudra remanier le Comité des véhicules automobiles. Libéré de l'examen des projets d'achat, le Comité devrait s'occuper de formuler des normes (choix, acquisition, utilisation, entretien et réparation des véhicules, contrats d'achat de véhicules, pièces de rechange, lubrifiants, services de réparation, etc.) et de préconiser des études relatives à la mise en commun de l'utilisation ou de l'entretien des véhicules. Le Comité devrait compter des représentants des ministères usagers et du ministère central de l'approvisionnement.

Nous recommandons donc: Que le Comité des véhicules automobiles du gouvernement soit remanié et chargé d'aider le conseil du Trésor à formuler des normes destinées à guider les ministères dans la gestion et l'entretien de leurs véhicules.

5

UTILISATION DES BATEAUX

Les ministères et organismes fédéraux emploient presque tous les bateaux imaginables, depuis le porte-avions et le brise-glace jusqu'au voilier, au hors-bord et au simple canot. Les problèmes de gestion et d'utilisation sont variés; les observations qui suivent ne concernent que les bateaux automoteurs dont le service exige un personnel de plein temps spécialisé, exclusion faite de ceux dont l'équipage est fourni par la Marine.

Ces bateaux peuvent se répartir en deux catégories: bateaux hauturiers qui ont un service de quart et caboteurs qui n'ont pas de service de quart et qui s'abritent et s'amarrent d'habitude la nuit. Le premier groupe comprend les brise-glace, les navires de ravitaillement ainsi que les grands bâtiments de recherche et de surveillance. Le second se compose de petits bateaux de surveillance, de remorqueurs, de vedettes servant au transport d'effectifs, de bateaux de travail et d'autres petites embarcations chargées de tâches quotidiennes.

En 1960, les ministères et organismes civils ont employé 63 bateaux à service de quart et près de 400 embarcations plus petites. En outre, la Marine royale du Canada a utilisé dix navires à service de quart et 150 petits bâtiments auxiliaires armés d'équipages civils. Cinq des gros bâtiments servaient à des recherches scientifiques et les autres assuraient divers services auxiliaires directs aux unités navales de combat.

Au coût initial, ces 600 vaisseaux représentent un investissement de quelque 150 millions. Aujourd'hui, leur remplacement, aux prix des chantiers canadiens, s'élèverait à plus de 450 millions. Les frais d'utilisation directs

excèdent 30 millions par an et l'ensemble des frais annuels, amortissement et frais généraux compris, se situent à près de 50 millions. L'utilisation des bateaux exige les services de plus de 3,600 officiers et marins, dont un certain nombre de saisonniers.

RÉPARTITION ET FONCTIONS

Comme l'indique le tableau 2, treize ministères ou organismes fédéraux ont utilisé les navires en 1960.

Tableau 2—NAVIRES À ÉQUIPAGE CIVIL

	Service de quart	*Autres*	*Total*	*Frais directs annuels*	*Équipages*
				(millions de $)	
Marine royale du Canada	10	150	160	3.7	600
Transports	47	106	153	18.0	1,500
Mines et Relevés techniques	7	51	58	2.0	370
Pêcheries	4	74	78	2.0	350
Gendarmerie royale du Canada	4	28	32	1.5	273
Conseil de recherches sur les pêcheries	1	17	18	0.6	77
Travaux publics*	—	86	86	2.7	400
Conseil des ports nationaux	—	7	7	0.2	45
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	—	7	7	0.2	12
Revenu national (D et A)	—	3	3	†	7
Citoyenneté et Immigration	—	5	5	†	5
Santé nationale et Bien-être social	—	2	2	†	4
Nord canadien et Ressources nationales	—	2	2	†	4
	73	538	611	30.9	3,647

* Comme la majeure partie des opérations nautiques des Travaux publics sont essentiellement de nature technique, surtout le dragage, il est impossible de faire une distinction bien nette entre personnel technique et équipage et de départager les frais. Les chiffres du tableau 2 ne sont donc que des estimations.

† Moins de $100,000.

MARINE ROYALE DU CANADA—UNITÉS AUXILIAIRES CIVILES. Les bases principales de la Marine font un grand emploi de ces bateaux auxiliaires: plus de 100 à Halifax et environ la moitié de ce nombre à Esquimalt. Le port militaire auxiliaire de Sydney (Nouvelle-Écosse) dispose de plusieurs petits remorqueurs et péniches qui servent au remorquage et à l'entretien des unités navales. Sauf dix bâtiments plus importants, tous sont des bateaux portuaires: bateaux-pompe, remorqueurs, péniches et vedettes à passagers. Sur les dix

plus grands bâtiments à service de quart, cinq sont des navires de ravitaillement et d'entretien de navires de guerre; les cinq autres ne servent qu'à la recherche scientifique d'intérêt militaire.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS—SERVICES DE LA MARINE. De tous les ministères et autres organismes civils, le ministère des Transports est celui qui compte le plus de bateaux; il répond pour presque 80 p. 100 des navires à service de quart, 70 p. 100 des frais directs annuels et plus de la moitié du personnel spécialisé. Il est chargé de toutes les opérations nautiques du gouvernement fédéral qui ne relèvent pas expressément d'autres services et participe plus ou moins à une foule de travaux des autres ministères et organismes. C'est à lui qu'incombe la haute responsabilité de toutes les formes d'aide à la navigation (autres que les levés et la cartographie hydrographiques): brisement de la glace, ravitaillement des bouées et des phares, entretien des aides à la navigation, fourniture de bateaux météorologiques et direction des opérations de sauvetage. En outre, le ministère entretient le chenal maritime du Saint-Laurent et du Saguenay, exécute certaines recherches relatives à l'océanographie et aux glaces et assure des services de ravitaillement au Grand-Nord. Depuis qu'il a été décidé récemment de construire huit bateaux de surveillance et de sécurité, la Direction des opérations de la marine est en train de se transformer en service de garde-côtes chargé de responsabilités accrues dans le domaine du sauvetage, de la surveillance générale et de l'application des règlements de la marine.

Au moment de l'enquête, la flotte du ministère comprenait dix gros brise-glace, huit petits brise-glace et bateaux d'entretien des bouées, quatre bateaux hydrographiques servant à l'entretien des chenaux de navigation, trois bâtiments météorologiques, trois bateaux-phares, un bateau hydrographique et météorologique affecté aux Grands lacs, un bateau de ravitaillement et plus de 110 remorqueurs, péniches de débarquement, barges automotrices, bateaux-pilotes, bateaux de sauvetage côtiers et autres bateaux de travail.

MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES—SERVICE HYDROGRAPHIQUE. Le ministère a la haute responsabilité des travaux d'hydrographie et d'océanographie (mesurage et description des mers, fleuves, rivières, lacs et autres eaux et détermination des marées et des courants). Pour exécuter ces tâches, le Service hydrographique possède et utilise sept bateaux de 109 à 3,500 tonneaux de jauge brute, sans compter les navires plus gros en construction ou en projet; vingt-quatre vedettes affectées à des travaux côtiers se rattachent à ces bateaux et vingt-sept autres vedettes sont utilisées sur les eaux intérieures et côtières.

MINISTÈRE DES PÊCHERIES—SERVICE DE LA CONSERVATION ET DE L'EXPANSION. Le ministère des Pêcheries surveille plus de 200,000 milles carrés d'eaux côtières et de haute mer de l'Atlantique et du Pacifique. Le Service de conservation et d'expansion emploie à cette fin une flotte de 78 bateaux dont quatre hauturiers.

CONSEIL DE RECHERCHES SUR LES PÊCHERIES. Cet organisme semi-autonome, associé aux Pêcheries, utilise dix-huit bateaux qui desservent quatre postes de biologie marine ainsi qu'une unité de recherches arctiques. Sauf un chalutier de recherche de 167 pieds construit en 1959, ce sont des bateaux côtiers.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—DIRECTION DE LA MARINE. La Gendarmerie utilise une flotte de trente-deux bâtiments (dont quatre à service de quart) affectés à la surveillance et à l'application de la loi ainsi qu'à des opérations de sauvetage.

AUTRES. Le ministère des Travaux publics possède et utilise 29 bateaux-dragues, 30 remorqueurs et 27 bateaux de travail auxquels s'ajoutent des chalands, des bateaux plats et divers bateaux nécessaires au dragage. D'autres ministères disposent de petites embarcations, surtout des remorqueurs et des vedettes, pour assurer le transport de leur personnel et de leur matériel à l'intérieur et autour des ports et des docks; ces embarcations servent aussi à l'administration des affaires indiennes et esquimaudes.

CONTRÔLE ET UTILISATION

Comme les opérations nautiques de la plupart des ministères sont spécialisées, chacun a presque toute latitude en ce qui concerne l'emploi de sa flotte. Le conseil du Trésor contrôle les additions et remplacements, réglemente l'embauchage et les conditions de travail des marins et détermine la rémunération. Cependant, les ministères ont leurs coudées franches quant à l'utilisation des bateaux pour l'exécution des programmes officiels. N'y font vraiment exception que les opérations de sauvetage qui, par décision du Cabinet, relèvent des Transports.

Le contrôle, exercé par chaque ministère, tend à accentuer la spécialisation des opérations. Chacun s'efforce d'acquérir des bateaux spécialement adaptés à ses besoins et tout l'équipement nécessaire à ses fins, ce qui diminue le taux d'utilisation de nombreux bateaux.

Utilisation

Dans le cas des petits bateaux, plusieurs opérations revêtent un caractère

saisonnier; le transfert de ces bateaux vers des régions libres de glace en hiver n'est pas pratique à cause des frais que cela comporte et à cause de l'impossibilité de les affecter à d'autres tâches. Dans plusieurs cas, cependant, il y a lieu de se demander si des embarcations spéciales sont vraiment nécessaires, vu leur faible utilisation.

Ainsi en est-il de deux vedettes qu'utilise le Service de la quarantaine (Santé nationale et Bien-être social) pour le transport du personnel médical entre la côte et les bateaux qui mouillent à Halifax. Une de ces vedettes est déjà considérée comme excédentaire par le ministère. Les frais de l'autre, utilisée une cinquantaine de fois par année, s'élèvent à $15,000. Le service pourrait être assuré par les bateaux-pilotes ou par des bateaux-taxis. De même, le Revenu national emploie trois bateaux à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), à Saint-Jean (Terre-Neuve) et à Sydney (Nouvelle-Écosse) pour conduire les douaniers aux bateaux à l'ancre. Il lui serait possible d'imiter à cette fin le Service de la quarantaine. Cette mesure assurerait une économie de $50,000 par an et éviterait aux deux ministères d'avoir à posséder des bateaux.

Nous recommandons donc: Que le ministère du Revenu national et celui de la Santé nationale et du Bien-être social se défassent de leurs vedettes portuaires.

Les hauturiers à service de quart ne devraient pas, selon les normes commerciales, chômer plus du dixième de l'année. Leur taux d'utilisation économique s'établirait ainsi à 325 jours ou plus par an.

L'utilisation des bateaux du gouvernement, surtout ceux qui sont affectés à une tâche unique et saisonnière, est souvent bien en dessous de ce chiffre optimum. Ainsi, parce que les levés hydrographiques exigent du beau temps, les sept bateaux du Service hydrographique ne circulent qu'environ sept mois par an. Les cinq autres mois, ils chôment; les matelots et les hommes de pont sont congédiés, tandis que les officiers supérieurs sont gardés à traitement réduit comme gardiens et pour effectuer les réparations courantes et établir l'inventaire préalable à la révision annuelle. L'utilisation de ces bateaux n'atteint que 45 p. 100.

L'utilisation des sept bateaux a coûté $1,409,543 en 1960-1961; les immobilisations portent la dépense annuelle à plus de deux millions, soit à près de $2,300 par jour d'utilisation. Selon les normes commerciales, c'est un chiffre exorbitant pour des bateaux de cette catégorie.

L'utilisation des bateaux à service de quart des autres ministères est un peu supérieure, mais elle demeure encore loin de l'idéal. Les 47 bateaux

des Transports ont été en service pendant environ 86 p. 100 de l'année, mais le temps consacré aux réparations, radoubs et modifications et le mouillage de fin de semaine ont abaissé l'utilisation à environ 60 p. 100 des possibilités. Le ministère est en train de procéder à une enquête minutieuse sur ses besoins et sur son équipement et de préparer un vaste programme de remplacement et d'expansion.

L'utilisation ne saurait, cependant, se juger par les seuls jours d'activité; il faut également évaluer les tâches. Celles qui résultent souvent de hautes décisions du gouvernement ne peuvent s'évaluer en fonction de la stricte économie. Ainsi en est-il assurément d'activités comme la recherche scientifique, le déglaçage, la surveillance exercée par la Gendarmerie royale du Canada et par les Pêcheries. Toutefois, lorsque les bateaux ne servent qu'au transport du personnel ou au ravitaillement, la question des frais qu'épargneraient d'autres modes de transport n'est pas sans importance. Cela vaut surtout pour le ravitaillement assuré par les Transports.

L'examen de voyages de ravitaillement choisis au hasard indique la possibilité d'économies. Ainsi, par exemple, le bateau de ravitaillement et d'entretien *Sir William Alexander* a accompli un voyage de ravitaillement où il a mis dix jours (y compris le temps du chargement) à livrer moins de 30 tonnes de cargaison à 21 ports d'escale. Les frais d'utilisation quotidienne de $2,500, y compris l'amortissement et 5 p. 100 de frais généraux, revenaient ainsi à plus de $800 la tonne.

L'accès plus facile à certains endroits côtiers par voie de terre ou par hélicoptère permet une modification radicale du ravitaillement. Les Transports ont maintenant un hélicoptère en service sur la côte du Pacifique et projettent d'en acheter un autre.

Nous recommandons donc: Que le ministère des Transports procède plus rapidement à la revision des méthodes de ravitaillement des stations côtières.

Propriété ou nolisement

Trois ministères et un organisme nolisent des bâtiments commerciaux: Transports (services de ravitaillement des régions orientales de l'Arctique: $2,400,000 en 1960-1961); Pêcheries (services de surveillance durant la période de pointe: $123,000); Mines et Relevés techniques (relevés hydrographiques: $281,000); et Conseil de recherches sur les pêcheries (travaux sur place: $102,000).

Les Transports ont adopté une méthode intéressante qui consiste à conclure des contrats avec des sociétés de navigation privées pour la construction de bateaux appropriés au ravitaillement des régions septentrionales. Le ministère utilise trois de ces navires en vertu de contrats qui valent pour plusieurs années et qui prévoient au moins 90 jours par an de service nolisé. Le reste de l'année, les propriétaires sont libres d'utiliser les navires à des fins commerciales.

Les Pêcheries et le Conseil de recherches sur les pêcheries affrètent chaque année un grand nombre de bateaux de très petites dimensions. En 1960, il en a nolisé 165 pour des périodes variant de quelques jours à six mois. Il s'agissait, dans la plupart des cas, de bateaux de pêche loués sur place par des chercheurs scientifiques et des gardes-pêche, pour suppléer leurs moyens permanents, durant la période de pointe. Les entreprises commerciales ne sont pas intéressées d'habitude, cependant, à louer des embarcations pendant la saison où la pêche rapporte le plus, mais un heureux compromis a été réalisé entre propriété et nolisement.

Le Service hydrographique du Canada, qui depuis longtemps nolise plusieurs petits navires pour suppléer son équipement, vient de mettre sur pied un vaste programme d'expansion de sa flotte et ne nolisera plus de bateaux que pour certaines tâches accessoires.

Vos commissaires ont constaté, à maintes reprises, qu'il serait possible de réaliser des économies en s'adressant davantage aux services commerciaux; il s'agissait dans chaque cas de l'emploi de bateaux plus petits dans de grandes régions portuaires. Ainsi, l'utilisation du vaisseau *Sir Hugh Allen* du Conseil des ports nationaux, à Montréal, est devenue extrêmement coûteuse et la multiplication des services commerciaux dans le secteur du port en rend le remplacement superflu. Il y a aussi manque d'uniformité quant aux bateaux-pilotes. L'emploi des bateaux de l'État s'impose à certaines stations de pilotage comme l'Anse-aux-Basques (à l'embouchure du Saint-Laurent) où n'existe aucun service portuaire commercial. Il en existe à Trois-Rivières, Port Weller, Sarnia et Vancouver et ils sont utilisés avec satisfaction pour le transport des pilotes. D'autre part, le ministère des Pêcheries utilise ses propres bateaux-pilotes à Halifax, Sydney, Saint-Jean (N.-B.) et Saint-Jean (T.-N.) où l'on trouve des services commerciaux. En outre, le ministère tend à acquérir des embarcations coûteuses; les deux bateaux de remplacement achetés en 1961 ont coûté plus de $200,000 chacun.

Vos commissaires sont d'avis qu'il faut recourir au nolisement chaque fois que c'est possible et encourager l'entreprise privée à acquérir des bateaux polyvalents adaptés aux besoins du gouvernement. Les ministères usagers

préfèrent naturellement utiliser des bateaux spéciaux sur lesquels ils ont constamment la haute main. Cependant, à cause du coût très élevé des nouveaux bateaux et des équipages, cette préférence ne se justifie que si leur utilisation est pleinement économique. La spécialisation trop poussée de la construction et de l'utilisation est donc à éviter, même au prix d'une efficacité amoindrie dans l'exécution d'une tâche particulière.

Redistribution des fonctions

Afin d'améliorer l'utilisation des bateaux et d'abaisser les frais, il faut d'abord réduire la spécialisation des opérations par l'intégration des fonctions. Poussé à l'extrême, ce moyen amènerait à concentrer dans un seul ministère ou organisme toutes les activités qui obligent à employer des bateaux. C'est une solution qui ne peut se proposer sérieusement car l'hydrographie, le déglaçage, la protection des pêcheries et le dragage ont peu de chose en commun.

On peut, toutefois, envisager l'intégration des fonctions sur une échelle moins étendue, c'est-à-dire dans le cadre du fusionnement d'activités qui présentent en général des caractéristiques communes. Ainsi, à l'heure actuelle, il y a trois ministères qui s'occupent d'hydrographie et d'océanographie (Mines et Relevés techniques, Défense nationale et Transports). La tâche des Transports revêt une importance relativement secondaire, cependant, et le fusionnement des opérations du Service hydrographique avec les travaux d'océanographie effectués par des bateaux auxiliaires de la Marine mettrait en cause la relation entre les travaux d'ordre militaire et les recherches d'ordre civil. La nécessité de coordonner les travaux d'océanographie a été partiellement reconnue par le création du Comité canadien de l'océanographie qui représente tous les ministères intéressés.

Un secteur propice à l'intégration est en train de se créer dans le domaine de la surveillance et de l'application de la loi. Le ministère des Pêcheries et la Gendarmerie royale utilisent actuellement des bateaux de surveillance pour assurer l'application de la loi. Les bateaux des Pêcheries exécutent aussi, cependant, des tâches qui se rattachent à l'étude et à l'administration des pêcheries. Un troisième organisme est entré dans le secteur depuis que le ministère des Transports a établi un service de garde-côtes. Le chevauchement et le double emploi qui en résulteront ne peuvent nullement se justifier et vos commissaires ne voient pas d'autre solution à retenir que de charger un seul et même organisme de la surveillance et de l'application de la loi. Les tâches non policières du ministère des Pêcheries obligeront peut-être celui-ci à utiliser quelques bateaux, mais l'application logique du concept de

la garde des côtes exige le groupement dans une seule force de toute l'activité policière. La Gendarmerie, grâce à ses effectifs nombreux, bien disciplinés et doués d'un excellent moral, assure les services les plus efficaces. Le service de garde-côtes devra chercher à atteindre à un niveau comparable d'efficacité, si l'on veut lui confier les responsabilités que décharge actuellement la Gendarmerie.

Nous recommandons donc: Que l'on ne poursuive le développement des opérations de surveillance du Service des garde-côtes et que l'on ne maintienne celles du ministère des Pêcheries et de la Division de la marine de la Gendarmerie qu'en vue de confier éventuellement aux garde-côtes les responsabilités que déchargent actuellement les deux autres services, ce transfert devant s'opérer dans la mesure où il ne nuit pas trop à l'efficacité et au moral des services intéressés.

MÉTHODES ET NORMES D'UTILISATION

Indépendamment de leur affectation, l'utilisation de tous les bateaux, comporte des problèmes communs d'équipement en hommes, d'approvisionnement, d'entretien et de comptabilité. Toutefois, en dehors des règlements du conseil du Trésor concernant les méthodes d'embauchage, la rémunération et certains autres aspects de la gestion du personnel, ces questions sont laissées presque entièrement aux divers ministères et organismes usagers. Aussi y a-t-il peu d'uniformité.

La gestion

L'organisation et les méthodes de gestion des opérations nautiques varient du régime très spécialisé et centralisé du ministère des Transports à la délégation presque totale du contrôle aux usagers dans les ministères dont les flottes sont limitées.

Jusqu'en 1960, le ministère des Transports confiait à onze agents de la marine la gestion et le contrôle de ses bateaux. Ce contrôle décentralisé s'est révélé trop limitatif. C'est la Direction des opérations du Service de la marine qui l'exerce depuis 1960. Les agences de la marine continuent de servir de bases d'opération et les agents maritimes assurent l'équipement en hommes, la comptabilité, l'économat et le bon fonctionnement technique des bateaux

dont ils ont charge. Cependant, en plus de contrôler l'affectation des bateaux à diverses fonctions et leur répartition entre les agences, la Direction des opérations a établi un règlement des services de la marine qui régit dans le détail presque chaque aspect des opérations. Le contrôle des bateaux qui ne servent plus aux opérations d'une agence particulière peut revenir à la Direction même—pour le ravitaillement des régions septentrionales par exemple—ou passer à d'autres centres d'activité, tels que les coordonnateurs du Service de sauvetage de la marine ou le Centre de renseignements sur les glaces. Ces nouvelles dispositions sont encore trop récentes pour qu'on puisse formuler un jugement d'ordre général à leur égard; cependant, certains domaines de la gestion présentent des défauts particuliers, dont il sera question ci-après sous les rubriques pertinentes.

Aucun ministère civil n'est allé aussi loin que les Transports dans l'établissement d'une agence de gestion spécialisée des bateaux. Le Conseil de recherches sur les pêcheries est celui des principaux usagers dont le régime est le plus décentralisé; la gestion y est presque entièrement laissée au capitaine de chaque bateau qui relève des investigateurs scientifiques de la station de recherches à laquelle le bateau est attaché. La gestion des opérations côtières auxiliaires est aussi dévolue au capitaine par le canal de l'agent d'administration de sa station.

Les Pêcheries, le Service hydrographique et la Gendarmerie royale du Canada suivent une ligne de conduite intermédiaire. Ainsi, aux Pêcheries, le contrôle de tous les bateaux relève d'abord des administrateurs des quatre régions (Maritimes, Terre-Neuve, Centre et Pacifique) qui délèguent leur responsabilité aux chefs régionaux de la Direction de la protection et à leurs surveillants de la marine. Le contrôle des opérations des gros navires continue de relever de l'organisme régional de même que l'équipement en hommes, l'économat et l'entretien de tous les bateaux. Le contrôle des opérations des petits bateaux, cependant, est délégué aux surveillants locaux des divers districts et sous-districts. Le rôle de l'administration centrale se borne donc à l'élaboration du programme général, à la surveillance des nouvelles constructions et des gros radoubs ainsi qu'à d'autres questions qui exigent l'approbation du conseil du Trésor ou l'intervention des services d'achat du ministère.

La pratique du Service hydrographique est un peu analogue, sauf que l'entretien et le radoub sont dirigés par des agents techniques, à Ottawa. Il y a un aspect particulier de la pratique du Service qui appelle des observations, c'est la désignation du premier chargé des levés de chaque bateau comme «officier responsable»; il est donc responsable non seulement de la direction des travaux d'hydrographie, mais aussi de celle du bateau. C'est une

situation contraire à la pratique générale de la marine. En plus d'avoir à veiller à la sécurité, l'hydrographe peut se trouver ainsi à consacrer une proportion démesurée de son temps à surveiller les opérations du bateau aux dépens de ses tâches scientifiques.

Les bateaux de surveillance de la Gendarmerie royale du Canada ont leur base aux ports militaires d'Halifax et d'Esquimalt et la gestion générale en est centralisée à la base d'Halifax. Le surintendant de la Division de la Marine à Ottawa et le surintendant-ingénieur s'occupent de la haute direction et de la surveillance technique, mais le contrôle des opérations appartient aux surintendants des divisions terrestres auxquelles se rattachent les bateaux. L'économat et l'entretien relèvent des bureaux principaux de la Division de la Marine à Halifax et Esquimalt, conformément aux normes de la marine, et font appel aux installations des ports militaires.

Le contrôle des opérations des bateaux auxiliaires est exercé par le maître de port de la Reine, officier permanent de la Marine; ces bateaux sont gérés selon les méthodes navales habituelles et ils utilisent les installations navales.

Équipement en hommes

Chaque bateau civil du gouvernement fédéral est monté d'un effectif approuvé par le conseil du Trésor. En outre, les ministères dont la flotte est importante, comme les Transports, maintiennent des effectifs de relève permanents.

Tout le personnel de bord, sauf celui de la Gendarmerie royale, est employé à la discrétion du ministère; en effet, la *Loi sur le service civil* a toujours fait exception de ce personnel. L'embauchage initial peut se faire à n'importe quel grade ou classe; les agents régionaux du personnel s'adressent parfois aux bureaux locaux du Service national de placement pour recruter du personnel compétent. Les méthodes actuelles tendent à limiter la source de personnel formé surtout d'officiers brevetés.

Le petit nombre de carrières offert par la marine n'est pas de nature à favoriser le recrutement. Le jeune homme n'est guère intéressé à s'engager comme matelot de pont pour se faire une carrière dans la marine. Il doit faire un stage initial d'au moins trente mois avant de se présenter à un premier examen en vue du brevet d'officier; pour la formation subséquente il doit ensuite trouver lui-même l'argent et le temps nécessaires. Les conditions sont encore plus onéreuses pour les mécaniciens, bien que le métier offre plus de débouchés sur terre.

Il y a donc peu d'attraits pour les bonnes recrues. Le degré d'instruction moyen des débutants correspond à peu près à la huitième année. Leur connaissance des mathématiques ne leur suffit pas pour devenir officiers de pont

ou officiers mécaniciens. L'expansion des opérations nautiques de l'État exige de plus en plus des recrues ayant une instruction plus poussée et une meilleure formation technique. D'après une étude des besoins futurs du seul ministère des Transports, il faudra qu'en 1965 l'effectif ait été augmenté de 175 officiers brevetés. Le ministère envisage la création d'écoles pour la formation du personnel de pont et des mécaniciens.

La possibilité de se tailler une carrière dans la marine souffre aussi de la répartition des opérations nautiques entre les ministères. La situation empêche beaucoup de marins compétents d'accéder aux emplois nouveaux et meilleurs qui s'offrent dans les autres ministères. Les ministères chargés d'un travail nautique spécialisé soutiennent qu'il leur faut des marins formés à ce travail. Cela se défend pour les bateaux dont l'effectif limité exige un équipage mi-marin et mi-spécialisé. Néanmoins, la conduite sûre et efficace d'un bateau exige des marins expérimentés; sur les gros navires qui ont un service de quart, la compétence nautique est presque l'unique critère d'aptitude.

Vos commissaires estiment que les opérations nautiques gagneraient à la création d'un service où les marins de l'État pourraient faire carrière. Ce service engloberait au moins tous les navires qui ont un service de quart, utiliserait des méthodes et des normes professionnelles de recrutement, d'emploi et de formation et offrirait à chacun des chances égales d'avancement.

Économat

L'économat s'entend des tâches domestiques se rattachant au service d'un bateau (alimentation, achat des provisions et entretien courant). A l'instar d'autres aspects des opérations nautiques du gouvernement, la pratique des ministères présente des différences; chacun a les méthodes qu'il juge les plus appropriées à ses besoins.

Le service auxiliaire de la Marine et la Gendarmerie royale se conforment aux normes maritimes et utilisent les installations navales. Dans les autres flottes civiles, l'économat est généralement décentralisé; les normes, les méthodes et l'approvisionnement sont laissés en grande partie au capitaine et au service côtier dont il relève. Il y a donc peu d'uniformité et les normes d'entretien pourraient être améliorées dans bien des cas, surtout dans celui des bâtiments qui ne sont pas montés par des marins de métier.

La principale exception au contrôle décentralisé se rencontre au ministère des Transports. Les normes d'entretien sont prescrites et contrôlées par l'administration centrale. Les méthodes d'alimentation sont surveillées par les agents d'alimentation du ministère et l'agent aux vivres régional; les chefs des

vivres et les chefs de cuisine sont formés, chaque fois qu'il est possible, aux écoles navales d'alimentation. Les provisions destinées à d'autres sections du navire (le pont et la chambre des machines) sont achetées en grosse quantité par le ministère d'après la demande annuelle des officiers. La grande centralisation de l'achat entraîne des retards et fait accumuler des stocks excessifs.

Parce que chaque organisme assure l'économat indépendamment des autres (sauf la Gendarmerie royale), il y a inévitablement multiplication coûteuse des quais et des magasins. A Victoria, la base régionale du Service hydrographique et l'agence maritime du ministère des Transports occupent des immeubles distincts sur les quais du même bassin et l'un et l'autre projettent d'agrandir et de renouveler à grand prix ces installations qui font double emploi. De même, à Halifax, le ministère des Transports se propose d'allonger de beaucoup les quais de l'agence maritime, même si le Service hydrographique est en train d'aménager, à quelques milles à peine, de vastes bassins et des installations portuaires pour l'économat de ses bateaux et son équipement. Par suite des besoins nautiques accrus à Halifax, la Gendarmerie royale devra peut-être bientôt se doter de nouvelles installations. L'intégration des installations côtières est maintenant en retard et le maintien de la ligne de conduite actuelle ne fait qu'accroître les frais d'économat déjà excessifs. A Halifax, tous les ministères civils pourraient se loger dans les installations que fait construire le Service hydrographique.

Réparation et radoub

La réparation et le radoub interviennent pour beaucoup dans les frais d'utilisation. Les réparations comprennent les travaux qui s'imposent d'urgence pour maintenir les bateaux en état de service; les radoubs sont des révisions méthodiques qui s'exécutent généralement tous les ans et d'ordinaire d'après une liste de défectuosités établie par le capitaine et le mécanicien en chef, en collaboration avec le surveillant de la marine; la liste sert de base au cahier des charges d'un contrat.

L'efficacité et le coût en matière de radoub dépendent, en premier lieu, du soin avec lequel s'établit le cahier des charges. Après l'adjudication, il est difficile de contenir le coût des réparations supplémentaires, dont le besoin ne se manifeste que lorsque le bateau est en cale sèche ou que les machines sont démontées pour l'inspection. Les soumissionnaires peuvent donc être tentés de demander moins pour les travaux spécifiés dans l'espoir de se reprendre sur les réparations supplémentaires.

En plus d'un cahier des charges bien établi, le contrôle des réparations et des radoubs exige des méthodes d'adjudication efficaces et des travaux

techniques assurés par un employé compétent. Il faut aussi tenir compte des frais accessoires, mais non négligeables: parcours de la distance qui sépare la base du bassin de radoub, subsistance des équipages éloignés de leur port d'attache et temps perdu par suite des retards inutiles à remettre le bateau en service.

Les travaux de réparations et de radoubs varient d'un ministère à l'autre. Les bateaux de la Gendarmerie royale et les bateaux auxiliaires de la marine sont réparés dans des chantiers maritimes; quand ces chantiers ne peuvent les exécuter, les travaux sont mis en adjudication par la Direction de la construction navale du ministère de la Production de défense et la Marine surveille les travaux. Les réparations et les radoubs faits aux bateaux des Transports relèvent de la Direction de la construction navale. Les Pêcheries, le Conseil de recherches sur les pêcheries et le Service hydrographique s'en remettent au Bureau d'inspection des navires à vapeur pour les questions d'ordre technique; les Pêcheries et le Conseil reçoivent aussi l'aide de la Direction de la construction navale du ministère des Transports dans l'établissement du cahier des charges, mais ce sont les employés du service hydrographique qui établissent les leurs. Tous ces ministères et organismes adjugent leurs propres contrats et en surveillent l'exécution.

Le contrôle des pertes de temps occasionnées par les radoubs est généralement peu efficace. Bien que les soumissions relatives aux contrats de réparations et de radoubs passés par l'État mentionnent le temps qu'exigeront les travaux, les entrepreneurs ne se conforment pas à leurs prévisions. En 1961, le radoub de gros navires des Services de la marine a demandé jusqu'à 90 jours et il a fallu 50 jours ou plus dans plusieurs cas. Ainsi, le radoub du *Sir Walter E. Foster* devait durer 28 jours, au dire des entrepreneurs, mais il en a demandé 50; de plus, même si le *Foster* a sa base à Saint-Jean, les contrats sont allés à des entreprises d'Halifax et le voyage entre la base et le bassin de radoub a fait perdre quatre autres jours. Les frais encourus par le gouvernement du fait du chômage prolongé des bateaux ne sont pas suffisamment reconnus; un contrôle plus rigoureux du temps consacré aux radoubs s'impose.

Sauf aux Transports, la surveillance des contrats de réparations et de radoubs adjugés aux chantiers est généralement laissée à l'officier responsable du navire. Aux Transports, même si la Direction des opérations de la marine compte un ingénieur-surintendant et un personnel technique, c'est la Direction de la construction navale qui se charge des réparations. Les deux Directions collaborent, mais on a tort de refuser toute responsabilité à celle des opérations, surtout aux officiers de bateau qui sont particulièrement intéressés à la qualité des réparations. En outre, la centralisation excessive de la gestion aux Services de la marine impose des responsabilités en matière

de réparations et de radoubs qu'il vaudrait mieux laisser aux autorités locales.

Comme dans le cas d'autres aspects de la gestion, un meilleur régime de collaboration interministérielle dans le domaine des réparations et des radoubs entraînerait des économies. On ne voit pas trop bien pourquoi il faut un personnel de surveillance technique distinct aux Pêcheries, au Service hydrographique et à la Gendarmerie royale du Canada, lorsque le Bureau d'inspection des navires à vapeur et la Direction de la construction navale des Transports emploient déjà plus d'une centaine de techniciens. Il faut aussi noter que les Services de la marine des Transports, contrairement à d'autres organismes usagers, confient l'examen et la surveillance de leurs navires à des inspecteurs commerciaux et non à leur Bureau d'inspection des navires à vapeur. On prétend que le Bureau, partie intégrante des Services de la Marine, se trouverait à surveiller son propre équipement. A cela, il faut opposer la compétence technique incontestable du personnel du Bureau et le fait qu'il assure des services comparables à d'autres ministères et organismes.

Comptabilité et contrôle des frais

La comptabilité des opérations des bateaux du gouvernement se modèle, en général, sur celle de l'État: même minutie à l'égard des déboursés de caisse, même préoccupation au sujet des «objets de dépenses» (salaires et fournitures, etc.) et même oubli des besoins comptables de la gestion. Les déboursés directs de caisse sont inscrits pour chaque bateau, mais on ne tient pas compte des frais d'immobilisations ni des frais généraux et on ne cherche guère à rattacher les frais aux travaux exécutés.

Aussi les administrateurs du ministère sont-ils dépourvus des données financières nécessaires pour évaluer le rendement des opérations nautiques dont ils sont comptables. Il est donc peu étonnant que les administrateurs ne s'intéressent pas beaucoup aux registres comptables qu'ils ont à leur disposition. La Marine et la Gendarmerie royale tiennent la comptabilité la plus détaillée et la plus précise (la Gendarmerie suit surtout les méthodes comptables de la Marine) et leur personnel de surveillance se préoccupe beaucoup plus des frais. Il n'existe dans aucun ministère, cependant, une comptabilité des frais qui se rattache aux tâches mêmes des bateaux. L'élaboration et l'administration des programmes nécessitant des bateaux (recherches scientifiques, déglaçage, aides à la navigation, etc.) s'effectuent sans tenir compte des frais d'utilisation, bien qu'ils dépassent tous les autres frais dans le cas de certains programmes.

Une nouvelle attitude s'impose. Depuis bien des années, un bateau-phare

est stationné au large du port d'Halifax. Lorsqu'il rentre pour des réparations, ou pour le ravitaillement et l'entretien, sa position habituelle est indiquée par une bouée lumineuse et la navigation ne paraît pas en souffrir. Les aides à la navigation électroniques semblent avoir rendu inutile le bateau-phare. Ce n'est, cependant, qu'en comptabilisant tous les frais du service, soit un chiffre estimé à $535 par jour, et en les comparant à son utilité de plus en plus faible, qu'on peut vraiment déterminer s'il faut le maintenir ou bien le supprimer ou s'il faudra le modifier tôt ou tard. C'est ainsi que le contrôle efficace des opérations nautiques et des programmes qui en dépendent commande l'adoption des méthodes budgétaires et comptables proposées par vos commissaires dans le rapport intitulé *La gestion financière*.

UNIFICATION DE LA GESTION DES BATEAUX

La présente analyse de l'activité nautique du gouvernement a fait ressortir certains besoins:

- Utilisation plus souple des bateaux, particulièrement des gros navires qui ont un service de quart, afin d'en tirer meilleur parti.
- Création d'un véritable service où les marins pourront faire carrière et trouveraient de l'emploi plus stable et plus de débouchés; meilleure utilisation des effectifs et programme de formation plus efficace.
- Normes communes d'utilisation, d'économat et d'entretien surveillées par des spécialistes et fusionnement des installations d'économat qui font double emploi.
- Utilisation plus efficace du personnel technique pour la surveillance et l'inspection de l'entretien et de la réparation.
- Meilleur contrôle et meilleure comptabilisation des frais.

A ces impératifs peut s'ajouter la nécessité d'une évaluation centrale continuelle de la masse des besoins et des ressources de l'État en fait de bateaux, afin d'assurer ainsi un juste équilibre entre la propriété et le nolisement et de favoriser la mise en service de bateaux polyvalents.

Il y aurait moyen de répondre à la majeure partie de ces besoins, pour autant que les diverses fonctions nautiques de l'État peuvent se fusionner. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, le fusionnement général ne semble pas pratique, même si le ministère des Transports occupe une situation dominante bien établie, ayant la responsabilité directe de toutes les opérations qui font appel aux bateaux, sauf celles qui sont confiées à des organismes spécialisés ou les petites opérations accessoires à l'activité d'autres ministères.

A défaut d'une intégration des fonctions nautiques, la meilleure façon d'apporter les améliorations indiquées à la gestion des bateaux serait de fusionner la gestion des bateaux et les services auxiliaires dans le cadre des Services de la marine du ministère des Transports. Comme première étape, la propriété, l'équipement en hommes, l'économat et l'entretien des navires à service de quart de tous les ministères et organismes civils devraient passer aux Services de la marine. La Gendarmerie royale devrait continuer d'être propriétaire et d'assurer la gestion de tous ses bateaux de surveillance jusqu'au fusionnement du Service de garde-côtes et de l'ensemble de la Division de la Marine. Les services auxiliaires de la marine devraient, en règle générale, continuer de relever entièrement de la Marine royale du Canada, mais il faudrait songer à transférer aux Services de la marine les cinq bateaux océanographiques qui n'appuient directement les opérations navales, ni en temps de paix, ni en temps de guerre.

Au début, les autres ministères conserveraient la priorité sur les bateaux qu'ils cèdent et feraient part périodiquement de leurs besoins au ministère des Transports. Les comptes devraient se tenir de façon à débiter exactement tous les frais d'utilisation aux ministères usagers. Chaque fois que les propriétaires antérieurs n'auraient pas besoin des bateaux, les Services de la marine chercheraient à les utiliser à plein rendement. Le ministère des Transports devrait procéder à l'acquisition, au remplacement ou à la transformation des bateaux à service de quart en fonction de l'ensemble des besoins.

Nous recommandons donc:

1 Que les autorités procèdent à l'intégration progressive, dans le cadre du ministère des Transports, de tous les gros navires et des installations d'économat;

2 Que les Services de la marine des Transports étendent leur programme de formation des marins aux effectifs des autres ministères et organismes et débitent ces derniers des frais encourus;

3 Que le ministère des Transports fournisse conseils et aide techniques au conseil du Trésor et aux autres ministères en ce qui concerne la construction de bateaux, la formulation de normes générales d'utilisation et de gestion des bateaux et les conditions de travail et la rémunération des marins engagés par le gouvernement;

4 Que tous les ministères et organismes intéressés à l'entretien de bateaux recourent aux services techniques du Bureau d'inspection des navires à vapeur, notamment pour établir le cahier des charges des radoubs et pour surveiller les réparations et les radoubs exécutés aux chantiers de construction navale.

6

UTILISATION DES AÉRONEFS

Les ministères et organismes utilisent beaucoup moins les aéronefs que les véhicules automobiles et les bateaux. En fait, parmi les ministères et organismes civils, deux seulement (les Transports et la Gendarmerie royale) en possèdent et en utilisent. En 1960-1961, ils en possédaient et en utilisaient 69, y compris des hélicoptères. (Deux des hélicoptères appartiennent en réalité aux Mines et Relevés techniques et sont affectés au *Baffin*, navire du gouvernement fédéral, mais ils sont utilisés et entretenus par le ministère des Transports.) Au coût initial, ces aéronefs représentent un investissement de $8,500,000. En 1960-1961, les frais d'utilisation annuels comptabilisés, à l'exclusion des frais d'immobilisations, des frais généraux, des frais d'abri ou de certaines dépenses d'entretien, ont atteint presque 3 millions. Cette somme comprend les traitements de 230 personnes employées à plein temps aux opérations aériennes.

Les opérations aériennes des ministères civils sont éclipsées par celles du Commandement du transport aérien de l'Aviation royale du Canada. Ce service, qui utilise presque 200 aéronefs et en a sous sa dépendance 88 autres utilisés par les escadrilles auxiliaires de l'ARC, a employé 5,900 personnes en 1960-1961 et a comptabilisé des frais d'utilisation de $17,100,000, à l'exclusion des soldes et allocations. Les frais de personnel du Commandement ont totalisé près de la moitié plus. En temps de paix, le transport aérien est une fonction accessoire du Commandement qui, en tant que commandement opérationnel de l'ARC, doit avant tout répondre aux besoins du temps de guerre et soutenir des opérations comme celles de Gaza

et du Congo. Son importance, sa structure et ses méthodes dépendent de ses fonctions premières.

En 1960-1961, les trois flottes aériennes ont totalisé presque 86,000 heures de vol, dont 56,500 à l'actif du Commandement du transport aérien, 20,000 à l'actif du ministère des Transports et 9,300 à l'actif de la Gendarmerie royale du Canada. A titre de comparaison, en 1961, Air-Canada a enregistré 177,152 heures de vol effectuées, pour la plupart, par des aéronefs beaucoup plus gros, alors que le Commandement du transport aérien a effectué plus d'heures de vol outre-mer (23,040) qu'Air-Canada (19,471).

ELDORADO AVIATION LIMITED

La Commission a également étudié l'activité aéronautique de l'*Eldorado Aviation Limited,* filiale d'une société de la Couronne, l'*Eldorado Mining and Refining Limited.* A l'aide de deux avions, d'un hélicoptère et d'un effectif de 43 employés, l'*Eldorado Aviation Limited* assure des services aériens réguliers entre Edmonton et les mines que la société mère exploite dans la Saskatchewan septentrionale et les Territoires du Nord-Ouest. Elle en assure aussi le long de la route fluviale d'une autre filiale, la *Northern Transportation Company Limited,* vers la côte arctique. En 1960, l'exploitation a coûté $872,000, y compris l'amortissement.

Cette petite entreprise est bien administrée et assure, plus économiquement qu'il n'en serait autrement, les services nécessaires à la société mère. Maintenant que la société minière a interrompu l'exploration, l'hélicoptère ne semble plus se justifier et il serait possible de réaliser une légère économie en supprimant une section d'entraînement au moyen d'appareils Link et en utilisant plutôt des installations commerciales. En général, l'avenir de l'*Eldorado Aviation* est lié à celui de l'*Eldorado Mining and Refining* dont les commissaires traitent dans le rapport intitulé *«Faire» ou «faire faire»?*

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

En 1960, les opérations aéronautiques des Transports ont nécessité l'utilisation de 37 avions à ailes fixes et de 17 hélicoptères (y compris les deux hélicoptères du navire *Baffin* du gouvernement canadien) ainsi que l'emploi à plein temps de 170 personnes et des dépenses de plus de deux millions.

Fonctions et utilisation

Les avions à ailes fixes servent à l'étalonnage des installations et services de radionavigation des voies aériennes et des aéroports, au transport des ins-

pecteurs de l'aviation civile et autres employés du ministère, aux vols d'exercice des inspecteurs, au transport des ministres fédéraux, des chefs d'États en visite au Canada et d'autres personnalités étrangères en mission officielle. L'étalonnage des aides radio, qui relève des inspecteurs régionaux de l'aviation civile, s'effectue principalement au moyen de sept DC-3 spécialement équipés. Les inspecteurs de l'aviation civile utilisent ces avions et d'autres aéronefs pour leurs déplacements et pour exécuter des vols d'exercice afin de maintenir leur compétence comme pilotes brevetés. Le transport des personnes de marque est assuré par les avions, dont deux Viscount, de l'administration centrale à Ottawa.

Les chiffres du tableau 3 indiquent l'emploi de ces aéronefs en 1960-1961:

Tableau 3—MINISTÈRE DES TRANSPORTS—UTILISATION DES AÉRONEFS À AILES FIXES

Base	*Aéronefs utilisés*	*Moyenne d'heures de vol*	*Moyenne générale de jours d'utilisation*
		(par unité)	(par unité)
Vancouver	3	487	143
Edmonton	4	485	136
Winnipeg	5	453	129
Toronto	4	400	122
Ottawa	12	460	122
Montréal	5	496	145
Moncton	4	426	129
	37	459	126

L'analyse de ces chiffres doit tenir compte de plusieurs facteurs. En heures de vol, l'utilisation annuelle moyenne est certainement faible comparativement au commerce; ainsi, en 1960-1961, les deux avions de l'*Eldorado Aviation Limited* ont enregistré 1,283 et 1,810 heures de vol. Cependant, les aéronefs du ministère des Transports ne sont pas affectés à des services réguliers mais à des vols occasionnels, ce qui tend forcément à réduire leur temps de vol. Le caractère régional du contrôle de l'utilisation de la plupart des aéronefs accentue la tendance.

L'utilité des vols effectivement exécutés reste difficile à déterminer. Les inspecteurs de l'aviation civile effectuent un nombre relativement important d'heures de vol afin de maintenir leur compétence comme pilotes et d'avoir

droit aux indemnités de vol. La centralisation des réparations à la base d'Ottawa ajoute encore aux heures de vol; ce facteur sera étudié plus loin.

Le remplacement des aéronefs anciens par de plus récents à rendement supérieur permettrait de réduire la flotte. Ainsi, l'étalonnage des aides radio qui se fait au moyen de sept DC-3 et plusieurs Beechcraft régionaux serait plus rapide et moins coûteux si on utilisait trois aéronefs modernes situés à Moncton, Toronto et Edmonton et conduits par des pilotes affectés exclusivement à cette tâche. Le manque de données complètes sur les frais d'utilisation ne permet pas de déterminer avec exactitude la nécessité des remplacements.

Les quinze hélicoptères du ministère s'emploient surtout avec les brise-glace pour repérer des passages à travers les champs de glace, transporter le personnel, le courrier, les approvisionnements et le matériel à destination ou en provenance des bateaux ravitailleurs et pour aider aux travaux d'arpentage. L'utilisation est faible à cause du caractère saisonnier du travail, comme en témoignent les chiffres du tableau 4 pour l'année 1960-1961.

Tableau 4—MINISTÈRE DES TRANSPORTS—EMPLOI DES HÉLICOPTÈRES

Base	*Aéronefs utilisés*	*Moyenne d'heures de vol*	*Moyenne générale de jours d'utilisation*
		(par unité)	(par unité)
Moncton	3	203	105
Ottawa	10	147	80
Vancouver	2	123	90
	15	155	86

Ici encore, l'insuffisance des données ne permet pas de fixer les frais d'utilisation, mais il est improbable qu'une utilisation aussi faible soit économique. Comme on le mentionne dans le chapitre intitulé «Utilisation des bateaux», on achète des hélicoptères pour remplacer les bâtiments qui ravitaillent les services isolés de la marine.

Contrôle et gestion

Le Régisseur de l'aviation civile est chargé du contrôle des aéronefs des ministères. Sous sa direction, les opérations et l'entretien quotidien relèvent du surintendant des opérations de vol qui dirige les envolées et l'entretien à l'administration centrale et surveille les opérations des six bases régionales où les surintendants régionaux exercent un contrôle plus direct.

Bien que les inspecteurs de l'aviation civile pilotent la plupart des avions à ailes fixes, le ministère emploie 32 pilotes professionnels; huit sont affectés aux aéronefs de l'administration centrale et les 24 autres sont des pilotes d'hélicoptère affectés également aux appareils de l'administration centrale, lorsqu'ils ne sont pas affectés aux brise-glace. Outre le pilotage, les pilotes effectuent des vols servant à l'élaboration de nouvelles méthodes pour l'aviation civile et ils participent aux enquêtes sur les accidents.

Le ministère emploie 124 personnes à l'entretien de ses aéronefs. Environ 90 sont des mécaniciens d'entretien expérimentés. Outre le service et l'entretien courant des avions et des hélicoptères, le groupe comprend également, à Ottawa, une section générale chargée des changements des moteurs, des vérifications périodiques des cellules et des grandes révisions. Au cours de 1960-1961, le groupe a effectué 14 révisions de cellules et 60 changements de moteurs d'avions à ailes fixes, ainsi que le changement de moteur et la révision des cellules de presque tous les hélicoptères du ministère.

Il y a lieu de se demander s'il était sage de centraliser la revision des aéronefs. Ceux-ci doivent franchir de grandes distances pour se rendre de leur base à Ottawa et le ministère doit en envoyer d'autres aux bases régionales pour les remplacer. D'autre part, il existe des installations commerciales de revision au lieu même ou à proximité de toutes les bases régionales et la répartition des travaux de revision entre les installations commerciales renforcerait l'industrie aéronautique au Canada. La documentation ministérielle ne permet pas de faire une comparaison exacte des frais, mais une telle mesure devrait également se traduire par des économies.

Nous recommandons donc: Que les grands travaux de revision des cellules qui se font dans les ateliers du ministère des Transports soient confiés à des entreprises commerciales.

Les méthodes comptables actuelles ne permettent pas de déterminer les frais d'utilisation. Les frais de carburant, de fournitures et d'équipement sont imputés à chaque aéronef, mais il n'est pas question d'amortissement, de frais généraux ni de frais de hangar. La main-d'œuvre et les frais généraux des revisions effectuées dans les installations du ministère ne sont pas comptabilisés; la Direction des télécommunications du ministère assure l'entretien des installations radio et en supporte tous les frais, y compris les traitements, le matériel et les pièces de rechange. Si la Direction veut exercer un contrôle efficace, il lui faudra adopter la comptabilité du prix de revient qui indiquera exactement les frais d'utilisation horaires de chaque aéronef.

En 1960-1961, la Division de l'aviation de la Gendarmerie royale du Canada a utilisé 17 aéronefs dont trois à l'aéroport de Rockcliffe, à Ottawa, et les autres à treize bases au Canada. Ces aéronefs ont coûté $1,300,000 et les frais d'utilisation ont atteint $793,000. La Division compte 59 employés.

La grande fonction de la Division de l'aviation est d'assurer le transport des policiers chargés d'enquêter dans les régions reculées du pays. En 1960-1961, la moyenne d'utilisation des appareils s'est établie à 549 heures de vol réparties sur une moyenne de 145 jours. Comme au ministère des Transports, la nature des missions tend à limiter le taux d'utilisation. En général, le dossier de la Division est satisfaisant, à l'exception de l'aéronef de Frobisher qui n'a volé que 361 heures en 1960-1961 (les deux tiers pour le compte du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales).

Le quartier général de la Division (Rockcliffe) dirige toutes les opérations et l'entretien; c'est par Edmonton que s'exerce le contrôle des vols pour les opérations de l'Ouest. Le quartier général comprend 20 personnes; en général, les détachements locaux comprennent un pilote (membre régulier de la Gendarmerie) et un mécanicien d'entretien d'aéronefs (gendarme spécial). Les pilotes, qui doivent posséder deux années d'expérience policière, obtiennent d'abord leur brevet de pilote commercial à leurs frais; après leur affectation à la Division, ils reçoivent une longue formation portant sur tous les aspects du travail. Les normes du service sont élevées.

Les installations d'entretien et les magasins centraux à la base de Rockliffe font double emploi avec les vastes installations et magasins du ministère des Transports à l'aéroport d'Uplands (Ottawa). Bien que le transfert du quartier général de la Division à l'aéroport d'Uplands puisse entraîner la séparation de ce service du quartier général de la Gendarmerie, l'intégration aux installations des Transports permettrait de réduire le personnel et les magasins. De cette façon, les pilotes du quartier général et le personnel d'entretien de la Gendarmerie auraient également accès au excellentes installations d'instruction du ministère.

Nous recommandons donc: Que le quartier général de la Division de l'aviation de la Gendarmerie royale du Canada se transporte dans les locaux du ministère des Transports à l'aéroport d'Ottawa et que les sections de l'entretien et des magasins de la Gendarmerie soient intégrées à celles du ministère.

NOLISEMENT D'AÉRONEFS

Outre leurs propres opérations de vol, les ministères et organismes du gouvernement fédéral ont nolisé, en 1960-1961, des services aériens pour une somme de 5 millions. Le plus important usager est la Défense nationale qui a placé des contrats d'une valeur de $2,300,000 par l'entremise de la Production de défense, surtout pour le compte du Service topographique de l'Armée et pour celui de l'ARC. Une grande partie des besoins de l'ARC consistait dans l'embauchage sous contrat d'équipages appelés à piloter et à entretenir des hélicoptères de l'ARC utilisés pour seconder la Ligne d'alerte Mid-Canada et le Réseau de communications de la défense aérienne. Le ministère des Mines et des Relevés techniques a nolisé pour un million d'avions et d'hélicoptères pour transporter et ravitailler des équipes d'arpentage dans le Nord canadien. Le ministère des Transports a dépensé plus de $360,000 pour le nolisement d'avions affectés à la surveillance des glaces tandis que le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales a dépensé quelque $200,000 en services de nolisement affectés à la protection forestière, aux levés et au transport des écoliers. Les chiffres qui précèdent ne comprennent pas les contrats de photographie aérienne exécutés par des entreprises commerciales et pour lesquels le ministère des Mines et des Relevés techniques a dépensé $1,500,000 en 1960-1961.

Chaque ministère passe indépendamment ses contrats de nolisement et, bien que certaines pratiques uniformes soient prescrites par l'exécutif, les méthodes varient d'un ministère à l'autre. Les négociations de nolisement d'avions exigent la connaissance des opérations de vol et des règlements de la Commission des transports aériens, mais les services adjudicateurs n'ont pas généralement ces connaissances spécialisées. La centralisation des contrats de nolisement (sauf pour les services d'urgence qu'exigent les autorités médicales et autres autorités dans les régions isolées) dans un seul service spécialisé produirait de meilleurs résultats.

COMMANDEMENT DU TRANSPORT AÉRIEN—ARC

Les opérations du Commandement du transport aérien mettent en question la possession en propre d'aéronefs ou l'utilisation de services commerciaux. Des circonstances spéciales, cependant, ne permettent pas de l'envisager comme une simple question de «faire» ou de «faire faire».

Fonctions et utilisation

Le rôle du Commandement consiste à exécuter des opérations militaires. Il se rattache aux besoins des forces armées en cas de guerre mondiale ou de

situations d'urgence en temps de paix dans lesquelles le Canada serait impliqué. En cas de guerre, il serait de la plus grande importance de transporter rapidement des effectifs aux régions de combat et les «forces existantes», auxquelles les stratèges militaires attachent une telle importance doivent pouvoir disposer de moyens de déploiement rapide.

A cette fin, le Commandement du transport aérien dispose d'environ 200 avions, à l'exclusion de ceux des escadrilles auxiliaires (service discontinu). Quatorze types différents y sont représentés, depuis les quadrimoteurs de transport Yukon à long rayon d'action, capables de transporter 135 passagers ou 30,000 livres au cours d'un vol sans escale de 4,000 milles, aux monomoteurs Otter à court rayon d'action auxquels suffisent de courtes pistes semi-aménagées et qui sont destinées à appuyer les opérations de campagne. Une bonne partie des appareils sont vieux: Lancaster de la seconde guerre mondiale affectés à la reconnaissance de l'Arctique, Dakota C-47 et North Star. Ces dernières années, toutefois, la capacité du Commandement s'est fort accrue, grâce à l'acquisition d'appareils plus modernes, dont 12 Yukon, 4 puissants Hercule C103B, 10 Cosmopolitan CC-109 à rayon moyen (ces trois types sont tous turbopropulsés) et 7 bimoteurs Caribou auxquels suffisent de courtes pistes semi-aménagées.

Les résultats de cette modernisation sont mis en évidence au tableau 5 qui donne la statistique des opérations récentes.

Tableau 5—OPÉRATIONS DU COMMANDEMENT DU TRANSPORT AÉRIEN

Année financière	*Total des heures de vol*	*Passagers-milles*	*Tonnes-milles de marchandises*
		(en milliers)	
1959-1960	52,982	98,935	10,266
1960-1961	56,518	126,925	13,076
1961-1962	58,121	125,006	18,014

On voit dans ce tableau que l'augmentation de 10 p. 100 des heures de vol depuis deux ans s'est accompagnée d'un accroissement d'environ 50 p. cent du tonnage transporté. En outre, les chiffres de 1961-1962 ne reflètent pas entièrement les répercussions des récents programmes de rééquipement. Avec la mise en service de toute l'escadrille de gros Yukon, la capacité à long rayon d'action du Commandement s'est fort accrue, si bien qu'elle peut maintenant rivaliser avec celle d'Air Canada.

Malgré l'expansion des opérations du Commandement ces dernières années, un certain nombre d'opérations aériennes commencées par l'Aviation sont passées à des entreprises civiles, y compris le ravitaillement des Lignes

d'alerte Mid-Canada et avancée et la plupart des travaux de photographie et de levés. C'est ainsi que les transporteurs civils totalisent quelque 60,000 heures de vol par année au Canada pour le compte de la Défense ou en exécution de tâches qui ressortissaient auparavant à l'Aviation.

Parce que l'envergure et la composition du Commandement dépendent surtout de l'estimation des besoins d'urgence éventuels, le taux d'utilisation en temps de paix ne peut s'apprécier d'après les normes civiles. A l'exception des tâches relativement secondaires comme le sauvetage air-mer, la reconnaissance de l'Arctique et l'appui des forces des Nations Unies au Moyen-Orient et en Afrique, le rôle du temps de paix n'est pas cause mais effet de l'importance et des possibilités de la flotte du Commandement.

Sous ce rapport, il importe avant tout d'accroître et de maintenir la compétence du Commandement par le transport ininterrompu de passagers et de fret en temps de paix. Se fondant sur son expérience, l'ARC est d'avis qu'il faut, pour maintenir la compétence du Commandement à un niveau satisfaisant, utiliser les avions à 50 p. 100 au moins du régime de l'état d'urgence. C'est à cette fin que le programme des vols de temps de paix est établi. Le programme répond à l'objectif dans une certaine mesure, grâce à la modification de la logistique des Services visant à mettre à profit la capacité du pont aérien, par exemple, en ramenant le matériel des forces stationnées en Europe pour le réparer et le reviser au pays, au lieu d'employer les installations européennes. Le Commandement se trouve forcément entraîné, cependant, dans d'autres opérations telles que le transport aller et retour du personnel posté outre-mer sous le régime de rotation du temps de paix; opérations qui autrement seraient confiées à des transporteurs commerciaux.

Par décision du gouvernement, les services du Commandement ne sont accessibles, en général, qu'au ministère de la Défense nationale. Les autres ministères doivent utiliser les services commerciaux, sauf en cas d'urgence ou lorsqu'il n'y a pas de service commercial.

Font exception à la règle les vols nolisés ou spéciaux ainsi que le transport de fournitures ou de personnel des ministères civils à l'occasion de vols destinés avant tout à répondre à des besoins militaires. Quelques vols nolisés se font pour la photographie et les levés aériens, le transport de personnel et de fournitures médicaux ainsi que pour le compte des gouvernements provinciaux dans des cas d'urgence (inondations ou incendies de forêts). Les tarifs sont établis d'après les frais d'utilisation de l'avion par heure de vol et les frais de déplacement de l'équipage. Des avions spéciaux sont mis à la disposition des membres de la famille royale, du gouverneur général, des ministres, des visiteurs de marque et des chefs d'état-major ou de leurs homologues civils. Il conviendrait d'adopter la pratique de demander aux ministères usagers de rem-

bourser à l'ARC ou au ministère des Transports les frais de ces vols. Lorsque des marchandises ou des passagers sont transportés à l'occasion de vol régulier pour le compte d'autres ministères, ces derniers doivent payer le faible tarif de 5c. par passager-mille ou 20c. par tonne-mille. Le gros du trafic emprunte des lignes du Nord. L'ensemble des opérations de 1960-1961 est résumé au tableau 6.

Tableau 6—OPÉRATIONS DU COMMANDEMENT DU TRANSPORT AÉRIEN EN 1960-1961

	Au pays	*Outre-mer*	*Total*
Heures de vol:			
Vols réguliers	8,010	14,797	22,807
Autres	25,468	8,243	33,711
TOTAL	33,478	23,040	56,518
Passagers-milles (en milliers):			
Vols réguliers	32,462	48,013	80,475
Autres	25,106	21,344	46,450
TOTAL	57,568	69,357	126,925
Tonnes-milles de fret (en milliers):			
Vols réguliers	1,935	5,195	7,130
Autres	3,215	2,731	5,946
TOTAL	5,150	7,926	13,076

D'après le tableau, les vols intérieurs comptent pour 60 p. 100 des heures de vol, mais seulement 45 p. 100 des passagers-milles et 40 p. 100 des tonnes-milles, à cause surtout de la capacité plus grande des avions affectés aux vols transocéaniques. De plus, environ 40 p. 100 des heures de vol, plus de 63 p. 100 des passagers-milles et 55 p. 100 des tonnes-milles reviennent aux vols réguliers; la proportion est plus forte dans les trois cas pour les vols outre-mer. Grâce à l'affectation des avions de transport Yukon au service complet d'escadrille, le Commandement devrait pouvoir assurer l'acheminement de 45 p. 100 de tout le trafic outre-mer de la Défense nationale, proportion qui se rapproche de l'objectif visé, soit 50 p. 100 de l'utilisation intégrale sur pied de guerre.

Le problème fondamental

Le volume toujours plus considérable du trafic et le chiffre élevé des vols réguliers du Commandement du transport aérien sont peut-être inquiétants pour les transporteurs commerciaux aériens, maritimes ou terrestres. Le

point fondamental réside dans les décisions qui déterminent la ligne de conduite à long terme de l'exécutif et ces décisions sont fonction de facteurs d'ordre militaire et économique. Le mandat de vos commissaires limite leur enquête aux moyens à utiliser pour réunir les données nécessaires aux décisions.

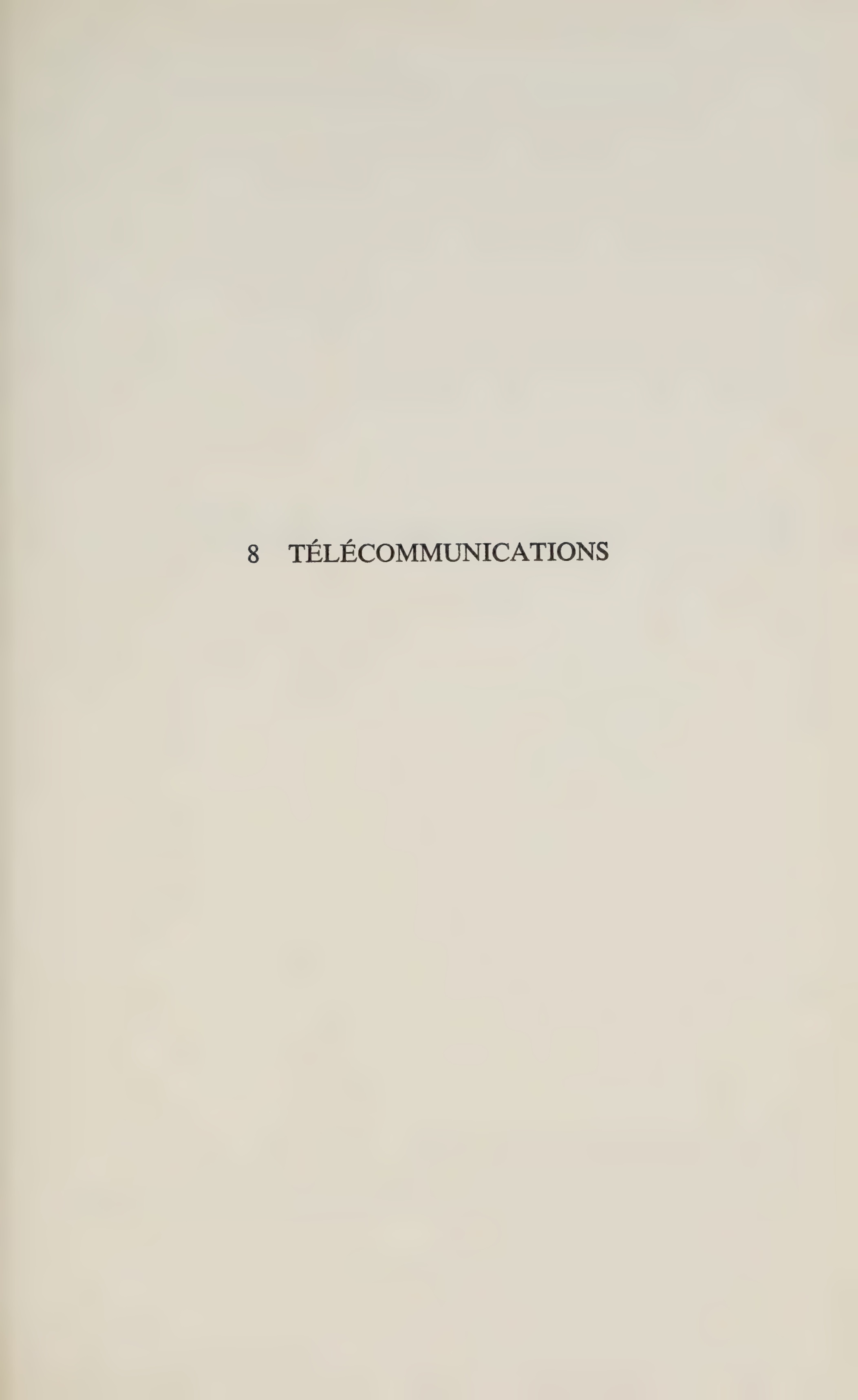
L'envergure du Commandement nécessite évidemment l'évaluation des besoins militaires éventuels, de la priorité relative à leur attribuer et de la mesure dans laquelle la mobilisation des ressources de l'aviation civile—pratique établie depuis longtemps dans le cas de la marine marchande—pourrait répondre aux besoins d'urgence.

Du point de vue économique, il semble que l'expansion du Commandement dans le passé ait été conditionnée avant tout par les répercussions qu'elle aurait sur l'ensemble du budget militaire de la Défense nationale. Les frais directs d'utilisation sont aujourd'hui élevés et atteignent au moins 50 millions par an.

En outre, à mesure que ses moyens augmentent, le Commandement concurrence de plus en plus des sociétés de la Couronne comme Air Canada et, dans une moindre mesure, le National-Canadien. Chacune de ces sociétés dépend du Fonds du revenu consolidé lorsqu'elle accuse un déficit.

Les éléments dont il faut tenir compte sont si divers que l'avenir du Commandement n'est pas une question qui doive se régler uniquement à la lumière des nécessités militaires ou des ressources budgétaires. Il faudrait consolider et mieux équilibrer les rouages et les méthodes qui servent actuellement à réunir les données du problème. Pour ce faire on devrait consulter les spécialistes militaires et civils.

Nous recommandons donc: Que le ministère des Transports soit plus étroitement associé au ministère de la Défense nationale et à l'Aviation royale du Canada dans l'élaboration des directives visant le transport militaire.



8 TÉLÉCOMMUNICATIONS

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 8: TÉLÉCOMMUNICATIONS

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude dirigé par M. James W. Simpson, de *Leetham, Simpson Limited,* à Montréal a mené une enquête minutieuse sur les services de télécommunication. Plusieurs personnes ont collaboré à cette enquête et vos commissaires tiennent à remercier de leur aide ceux dont le nom apparaît ci-dessous:

M. P. S. Aikman, B.SC., *Leetham, Simpson Limited,* Montréal
M. R. W. D. Hanbidge, *Leetham, Simpson Limited,* Montréal
M. H. J. von Baeyer, PH.D., P.ENG., *InterTel Consultants Ltd.*, Ottawa
M. Frank S. B. Thompson, B.SC., P.ENG., ministère de la Défense nationale, Ottawa

La Commission a reçu de la part de particuliers et d'organismes un certain nombre de mémoires portant sur les télécommunications; ils ont fait l'objet d'une étude attentive et seront mentionnés dans notre rapport final.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans les première et deuxième parties du présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

LA FONCTION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

L'étendue de son territoire et la défense d'une frontière longue et souvent reculée obligent le Canada à porter un intérêt tout particulier à la qualité de ses moyens de communication. La suffisance et la sûreté des réseaux électriques et électroniques modernes de la nation intéressent l'administration fédérale parce qu'elle réglemente les communications, les utilise le plus et possède beaucoup d'installations.

CHAMP DE L'ENQUÊTE

L'étude que vos commissaires ont faite des télécommunications, qui sont un des grands services auxiliaires de l'activité fédérale, a compris une revue des méthodes et de la ligne de conduite actuelles ainsi qu'un examen de l'économie et de l'efficacité avec lesquelles les besoins de l'État sont satisfaits. Comme dans ses autres études, la Commission n'a pas tenu compte de l'activité des entreprises publiques à caractère commercial, notamment celle des chemins de fer Nationaux et d'Air Canada. Au cours de son enquête, la Commission a consulté les deux grands transporteurs publics que sont le *Canadian National Telegraphs* et la Société canadienne des télécommunications transmarines de même que les grands réseaux privés. Mais elle n'a pas examiné leur activité.

A l'exclusion de ces quelques cas, le gouvernement du Canada possédait en 1961 des installations de télécommunication dont le coût était de 178 millions et dont la dépense annuelle en frais de fonctionnement, d'entretien et de personnel dépassait 116 millions.

Une bonne partie de ces sommes, soit 147 millions d'immobilisations et 65 millions de frais annuels de fonctionnement, se rattache aux besoins d'ordre opérationnel des forces armées, à l'exclusion des besoins d'ordre administratif. Ces télécommunications purement militaires, destinées à répondre aux impératifs très mouvants de la guerre moderne, ne peuvent se juger que d'un point de vue militaire. La Commission n'a donc pas cherché à en évaluer l'administration ou l'efficacité. Cependant, certains réseaux militaires, surtout les grands réseaux affectés à la défense aérienne du continent, sont liés au développement général des moyens de télécommunication du Canada et peuvent ainsi se rattacher aux besoins non militaires de l'administration fédérale et de l'ensemble du pays. C'est un aspect de la question que vos commissaires ont examiné.

AMPLEUR DES COMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES

Nos propos portent donc, en général, sur les télécommunications utilisées par les ministères et les organismes fédéraux (sauf les exceptions susmentionnées) pour leurs propres fins d'ordre administratif, y compris l'administration générale des forces armées. Ces moyens de télécommunication comprennent les grands réseaux de transmission que le ministère des Transports utilise dans ses services (météorologie, marine et contrôle de la circulation aérienne), les réseaux de télétype militaires qui couvrent tout le pays ainsi que leurs prolongements aux États-Unis, en Europe et en Australasie, le réseau de radio de la GRC et, enfin, les télécommunications générales d'administration qui servent à l'activité du gouvernement au Canada et à l'étranger.

Le gouvernement fédéral emploie une foule de systèmes et de services pour assurer ses communications administratives:

- Téléphones et communications entre bureaux.
- Services de télégraphe et de câble, y compris le télétype à circuit privé, le Télex (service de télétype commercial assuré aux abonnés) et réseaux de transmission des données chiffrées.
- Services de fac-similé, de téléphotographie et autres assurant la transmission de reproductions d'images.
- Circuits de transmission des émissions de radio et de télévision, y compris la télévision en circuit fermé.
- Services de liaison radio (liaisons fixes, liaisons bateau-côte, air-sol-air et autres liaisons mobiles).

Le coût des télécommunications administratives a atteint presque 52 millions durant l'exercice financier terminé en 1961 et les investissements en matériel de télécommunication, calculés au prix coûtant, ont dépassé 30 millions. Presque la moitié de la dépense annuelle (25 millions) consistait en paiements à des sociétés de communications en retour de services et de location de lignes et de matériel; le solde comprenait surtout les traitements et salaires des fonctionnaires affectés au fonctionnement et à l'entretien des réseaux ou s'occupant (surtout dans les forces armées) de la formation de préposés aux communications.

Environ 5,200 personnes, militaires compris, sont employées à plein temps au fonctionnement et à l'entretien de ces communications d'ordre administratif. Plus de 60 p. 100 sont employées par les forces armées, soit environ 3,200, dont un groupe important au stade de la formation. Le ministère des Transports en compte environ 1,400. Trois organismes, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère des Affaires extérieures et la Société Radio-Canada, occupent les trois quarts des autres 600 employés. Sauf quelques exceptions, les autres ministères et organismes utilisent presque exclusivement les installations et le personnel des sociétés commerciales.

Afin d'obtenir les services de communication qui leur sont nécessaires, les différents ministères ont recours à des méthodes fort diverses. Plusieurs bureaux du gouvernement ont des besoins qui ne diffèrent en rien de ceux du public; ils y répondent en utilisant tout simplement des services commerciaux de téléphone et de télégraphe. Par contre, les besoins spéciaux d'un certain nombre de ministères exigent des réseaux qui n'ont pour ainsi dire rien de commun avec les télécommunications commerciales courantes et qui doivent dès lors être établis et dirigés par le gouvernement. On distingue quatre régimes différents au sujet des réseaux sur lesquels porte la présente étude:

- Emploi des services publics des sociétés commerciales de communication.
- Location d'installations commerciales et fonctionnement assuré par le personnel du gouvernement quand le trafic est assez dense ou qu'il peut atteindre des proportions suffisantes grâce au groupement des besoins.
- Possession d'une partie des installations (d'habitude, le matériel terminal et les installations radio auxiliaires), location des autres installations (lignes et circuits de transmission, etc.) et fonctionnement du tout assuré par le personnel du gouvernement.
- Possession de toutes les installations et fonctionnement assuré par le personnel du gouvernement (en général, installations radio).



Graphique 1—LES TÉLÉCOMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

IMMOBILISATIONS—AU PRIX COÛTANT

Millions
15
10
5
10.0
Défense nationale
15.5
Transports
2.4
Gendarmerie royale
2.8
Autres

COÛT ANNUEL DES SERVICES COMMERCIAUX

Millions
10
5
4.4
Défense nationale
5.2
Transports
9.0
Radio-Canada
6.3
Autres

COÛT ANNUEL DE L'EXPLOITATION, DE L'ENTRETIEN ET DE LA FORMATION

Millions
15
10
5
13.7
Défense nationale
9.6
Transports
3.6
Autres

Coût annuel
$51.8 millions
Services commerciaux
24.9
Exploitation Entretien et Formation
Immobilisations
$30.7 millions

Les grands réseaux de communication de la défense aérienne relèvent aussi d'un autre: installations qui appartiennent à l'État, mais qui sont servies pour le compte des forces armées et en vertu d'un contrat, par des sociétés privées.

La méthode adoptée pour répondre à un besoin particulier influence manifestement sur les investissements et sur le nombre d'employés nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des installations. C'est ainsi que les deux ministères (Défense nationale et Transports) où se pratiquent le plus les troisième et quatrième régimes répondent pour plus de 80 p. 100 des immobilisations et du personnel de fonctionnement des réseaux. D'autre part, la Société Radio-Canada, qui s'en remet grandement aux deux premiers régimes, n'a pas d'immobilisations en matériel de communication (sauf ses installations de radiodiffusion) et compte un faible pourcentage de l'ensemble des fonctionnaires préposés aux communications. Pourtant, les loyers payés par Radio-Canada représentent plus des deux cinquièmes de toutes les sommes payées aux sociétés commerciales, soit presque autant que les paiements réunis des ministères de la Défense nationale et des Transports.

OBJECTIFS EN MATIÈRE DE TÉLÉCOMMUNICATION

Les communications constituent en quelque sorte le système nerveux d'un organisme; elles acheminent des renseignements vers les centres où l'on peut les réunir, les analyser et s'en inspirer pour prendre des décisions et elles transmettent ces décisions aux endroits où elles doivent être mises à exécution. Les communications sont indispensables à l'administration d'un organisme, si bien qu'en un sens aucun autre service auxiliaire ne les égale en importance. Un organisme peut se montrer gaspilleur ou parcimonieux dans ses services de construction, de logement et d'achat ou dans le déplacement de son personnel et de ses biens tout en réussissant assez bien à exercer ses fonctions essentielles. Cependant, il n'en va pas ainsi pour l'organisme qui n'assure pas le bon acheminement des renseignements et des décisions.

Les critères importants d'un bon réseau de télécommunication sont la vitesse, la sûreté, la portée et la sécurité. Il lui faut aussi beaucoup de souplesse à cause de la nature instable des besoins d'ordre administratif de l'usager et de l'évolution encore plus rapide de la technique.

L'impulsion électrique et l'onde hertzienne, véhicules des télécommunications, assurent la vitesse la plus rapide qui soit: 186,000 milles à la seconde. Cependant, c'est un avantage que peuvent trop facilement annuler l'organisation défectueuse ou l'administration maladroite d'un système de communication, ou encore l'emploi d'équipement terminal et d'équipement de communication insuffisants. Où serait l'avantage du transport aérien trans-

atlantique si les passagers devaient se déplacer au sol en diligence. Bref, il faut penser chaque étape d'un réseau de télécommunication, depuis l'expéditeur du message jusqu'au destinataire ultime. Les dépêches doivent parvenir au transmetteur et quitter le récepteur dans un minimum de délai. Il ne faut pas que le réseau soit surchargé au point que les dépêches attendent des heures avant de s'acheminer. Il faut réduire au minimum les changements de circuit et le temps nécessaire à la commutation.

La nécessité de la vitesse n'a de pair que l'impératif de la sûreté. Celle-ci est pour une part affaire de qualité technique—de bon matériel bien entretenu. Elle tient aussi au bon choix du système. Pour la transmission à grande distance, la ligne terrestre, le câble sous-marin et le réseau micro-ondes sont généralement plus sûrs que la radio; en outre, dans le domaine de la radio, tel système sera plus sûr que d'autres pour telle fin particulière. Dans certains cas, comme celui des communications du Nord, la sûreté très poussée peut coûter excessivement cher, mais il faut mettre en balance le sacrifice de service et l'économie de coût. Dans d'autres cas, l'impératif de la sûreté peut commander presque à tout prix, non seulement l'adoption des moyens de transmission les plus sûrs, mais aussi l'installation de circuits de liaison hertzienne auxiliaires ou de rechange.

Le troisième critère de l'efficacité est la plénitude du service assuré; il importe de savoir si le réseau peut assurer, seul ou en liaison avec d'autres réseaux, des communications rapides et sûres qui répondent à *tous* les besoins de l'usager. Il est rare, sinon impossible, qu'un même réseau ait une portée parfaite. Il faut se méfier de chaque lacune de portée ainsi que du réseau qui mène une existence autonome sans liaison avec l'extérieur.

La sécurité des communications constitue un problème particulier, quoique non exclusif, au gouvernement. L'idéal—protection complète et inviolabilité—est souvent difficile sinon impossible à atteindre. Cependant, certaines causes peuvent compromettre sans nécessité la sécurité: méthodes de transmission inappropriées, surtout les moyens hertziens; insuffisance du matériel de chiffrement; ou dépendance de moyens de communication qui échappent entièrement ou presque totalement au contrôle du gouvernement et où l'on se préoccupe peu de la sécurité.

ÉVOLUTION DES BESOINS ET AMÉLIORATION DE LA TECHNIQUE

L'essor technique des télécommunications depuis un quart de siècle est phénoménal. Non seulement en est-il résulté des équipements et systèmes nouveaux et supérieurs qui ont démodé une bonne partie des installations antérieures, mais la grande amélioration du service en fait de rapidité, de sûreté et d'économie a profondément modifié la nature et le volume des besoins.

Dans des conditions stables, les télécommunications en viendraient peut-être graduellement à leur maximum d'efficacité, même s'il ne s'exerçait guère ou pas de coordination dans l'organisation et dans la direction. Mais nous vivons dans une ère d'évolution rapide et les services de communication du gouvernement doivent courir en quelque sorte afin de répondre aux besoins et d'employer les nouvelles techniques qui assureront une efficacité raisonnable et réduiront les risques de panne en cas d'urgence.

Les éléments nouveaux qui augmentent les besoins du gouvernement en télécommunications comprennent les suivants:

- Accroissement de la population et extension de l'activité du gouvernement, d'où croissance constante des besoins généraux de communications d'ordre administratif.
- Extension de l'activité internationale.
- Recours croissant au traitement automatique et intégré des données et, par conséquent, nécessité de réseaux sûrs pour la transmission des données.
- Accélération de la mise en valeur du Nord et, partant, nécessité d'y accroître la portée et la capacité des réseaux.
- Augmentation de la vitesse des avions, ce qui rend nécessaire une accélération correspondante des communications servant au contrôle de la circulation aérienne.
- Trafic aérien toujours plus dense qui exige l'installation près des aéroports de systèmes de contrôle de la circulation aérienne plus complexes et plus étendus.

Il y a moyen de répondre à ces besoins nouveaux et grandissants surtout en apportant sans cesse des améliorations, dont voici les plus importantes:

- Expansion rapide des réseaux commerciaux et augmentation de leur portée, de leur rayonnement et de leur capacité.
- Adoption de techniques et de matériel de télécommunication modernes qui augmentent la vitesse, la sûreté et la souplesse des services (depuis les postes et tableaux de distribution d'abonnés les plus nouveaux jusqu'aux transmissions hertziennes à grande distance perfectionnées).
- Adoption éventuelle de techniques utilisant des satellites terrestres et permettant d'étendre la portée et la capacité des réseaux de communication dans le monde entier.

Dans ces conditions d'évolution rapide, un usager de l'importance du gouvernement ne peut guère se cantonner dans l'immobilisme ou l'indifférence en matière de télécommunications. Il doit savoir prévoir les choses de loin. Il doit déterminer avec soin ses besoins futurs et se renseigner au mieux sur les techniques de demain. Sans ces méthodes de prévoyance, le gouvernement risque de s'embarrasser de moyens de télécommunication aussi démodés que coûteux et plus encombrants qu'efficaces, qui limitent son rendement et gênent le service assuré au public.

SERVICE ET ÉCONOMIE

A cause de la variété du matériel et des méthodes de transmission qui s'offrent aujourd'hui, le choix du système de télécommunication approprié à une fin particulière est une question de jugement. Dans la plupart des cas, le système idéal est hors de prix, tandis que le moins coûteux ne peut répondre aux besoins. Cet élément de choix ou de compromis intervient dans les décisions relatives aux besoins très simples ou fort compliqués en fait de communications.

Il faut manifestement procéder avec discernement. S'il faut éviter le gaspillage et les dépenses folles, il faut aussi veiller à ne pas faire de fausses économies. Dans les secteurs d'activité qui dépendent le plus des télécommunications (la défense et le contrôle de la circulation aérienne), il y va de la sécurité du public. Dans d'autres secteurs, les mauvaises communications peuvent avoir des répercussions moins brutales, mais ces répercussions n'en sont pas moins importantes du point de vue de la qualité.

Souvent, on peut arriver à un compromis d'ordre général sur le choix de la méthode et du matériel en pesant économies et pertes d'efficacité. Par contre, la tâche est presque impossible si l'on se heurte à un régime d'économies d'ordre négatif (réseaux surchargés, personnel insuffisant, matériel démodé, portée limitée, réseaux fermés, etc.). On pourra évaluer les répercussions manifestes, telles que le temps chômé par le personnel, mais celles-ci seront habituellement de peu d'importance en comparaison de la dévalorisation incalculable de l'activité du gouvernement.

Des économies importantes peuvent se réaliser cependant, par des moyens qui non seulement ne diminuent pas l'efficacité des communications mais peuvent même l'accroître. Comme dans d'autres activités qui exigent de gros investissements, l'élément dimensionnel peut compter pour beaucoup dans le secteur des communications. Règle générale, le service est relativement peu coûteux si les usagers sont très nombreux et le trafic très dense. Il s'ensuit donc que l'organisation économique des communications doit viser d'abord à grouper le plus grand nombre d'usagers et à obtenir le plus de trafic possible.

L'élément dimensionnel peut assurer des économies non seulement lorsque le gouvernement construit et dirige ses propres réseaux, mais aussi lorsqu'il utilise les installations déjà établies des sociétés commerciales. La location de lignes est très économique lorsque le trafic le motive. En outre, on peut réaliser d'importantes économies grâce aux nouveaux tarifs spéciaux consentis aux grands usagers des services commerciaux de téléphone, de télétype et de transmission des données.

Dans le cas du gouvernement fédéral, à cause de l'étendue du pays et du trafic limité occasionné par la plupart des activités, les économies d'ordre dimensionnel dépendent surtout de l'établissement de réseaux intégrés polyvalents. Le réseau monovalent, qui fait double emploi avec les voies et les services d'autres réseaux, est probablement le pire ennemi de l'économie.

De plus, grâce à une sage extension de la portée, l'intégration des services de communication réduira les frais et augmentera la valeur du service pour les usagers. Enfin, à mesure que l'élément dimensionnel jouera davantage, il deviendra possible d'employer des techniques plus avancées (et plus coûteuses) afin d'améliorer la rapidité et la sûreté des communications.

LES BESOINS DE LA NATION

Enfin, on réussira sans doute le mieux à donner de la souplesse aux réseaux et à assurer la densité du trafic—de même qu'à réaliser les économies qui en découlent—en fusionnant les besoins du gouvernement avec ceux du public en matière de télécommunications. Voilà pourquoi le gouvernement ne doit aviser à ses services de télécommunications qu'en rattachant ses besoins à ceux de l'ensemble du pays.

Cela est d'autant plus impérieux que l'intérêt du gouvernement en matière de communications dépasse de loin celui qu'il peut avoir à titre d'usager et d'exploitant. En vertu de la constitution, le gouvernement doit réglementer les communications intérieures en fonction du bien du pays; il doit définir et défendre les intérêts du Canada dans le domaine des télécommunications internationales. De façon plus générale encore, le gouvernement ne peut se désintéresser de l'importance socio-économique des télécommunications dans la vie du pays. En subvenant à ses propres besoins, le gouvernement doit donc tenir compte non seulement de l'efficacité et du coût des autres solutions, mais aussi de leurs répercussions sur le développement de l'ensemble des moyens de communication au Canada.

MÉTHODES DE CONTRÔLE ACTUELLES

Sauf les quelques exceptions mentionnées plus loin, chaque ministère ou chaque organisme voit à ses besoins de télécommunications comme il l'entend.

Bien qu'il existe certains accords interministériels spontanés, en général les ministères et les organismes s'occupent isolément de l'organisation, de l'établissement, du fonctionnement et de l'entretien de leurs services et de leurs installations.

Le seul élément de contrôle ou de coordination d'ordre central est celui qu'exercent le conseil du Trésor et son personnel. Il s'agit essentiellement d'un contrôle de la dépense qui tient à ce que le Conseil est, en pratique, le comité des finances du Cabinet. Le principal moyen de contrôle réside dans les règlements concernant les contrats du gouvernement établis sous la direction du Conseil et sanctionnés par décret du Conseil. Les règlements, qui obligent tous les ministères et les dix organismes classés comme corporations de département, limitent les pouvoirs des ministères en matière d'achat de matériel et de services de télécommunication et exigent que soient soumis à l'approbation expresse du conseil du Trésor tous les projets de dépenses qui dépassent les limites réglementaires.

Les pouvoirs des ministères quant à l'achat de matériel se limitent à $15,000 ou, s'il y a eu demande de soumissions concurrentielles et acceptation de la plus basse, à $25,000; dans le cas des achats d'ordre militaire en vertu de la *Loi sur la production de défense,* le maximum est de $25,000 et $50,000, respectivement. Une diversité de plafonds s'applique aux contrats de location et de services des ministères; des règles différentes président aux contrats, selon qu'ils sont passés à Ottawa ou à l'extérieur. Il faut soumettre au conseil du Trésor tous les projets qui dépassent les limites réglementaires.

Il en résulte que les pouvoirs des ministères sont très circonscrits. S'ils sont seuls responsables en matière d'organisation, de direction et d'entretien, le contrôle financier du conseil du Trésor, qui vise à prévenir les folles dépenses, exerce une influence essentiellement négative et non pas constructive sur le développement de leurs installations.

2

COMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES GÉNÉRALES

Les besoins du gouvernement fédéral en matière de communications font appel à une gamme, on ne peut plus étendue, de moyens, de matériel et de techniques. Les sociétés commerciales peuvent répondre au moyen d'équipement classique à plusieurs de ces besoins. De l'avis de vos commissaires, le gouvernement devrait utiliser le plus possible les services et les installations de ces sociétés. En outre, en ce qui concerne le choix de l'équipement, des modes de commutation et d'autres éléments des systèmes classiques de communication, le gouvernement devrait utiliser à plein les services techniques et spécialisés des sociétés privées dans l'intérêt de l'efficacité et de l'économie.

TÉLÉPHONE

Il existe plusieurs exceptions importantes à l'absence générale d'intégration des communications dans le gouvernement. Dans le cas du téléphone, le Bureau du service téléphonique du gouvernement, qui fait partie du personnel du conseil du Trésor, assure le fonctionnement de tables centrales pour les bureaux du gouvernement fédéral à Ottawa, à Toronto et à Edmonton. Tout l'équipement est loué. A Toronto et à Edmonton, les employés sont des fonctionnaires; à Ottawa par contre, les opératrices sont des employées de la compagnie de téléphone Bell. En outre, des circuits loués assurent entre Ottawa, Toronto et Montréal un service de ligne privée aux fonctionnaires supérieurs. A Toronto et à Edmonton, le coût est réparti, mais à Ottawa il est

absorbé par le ministère des Finances; les appels interurbains sont débités aux usagers.

En plus d'en assurer le fonctionnement, le Bureau du service téléphonique du gouvernement exerce un contrôle rigoureux sur l'emploi du matériel et sur la qualité du service mis à la disposition des ministères et des organismes. Le souci principal du Bureau, qu'on a créé pour exercer un frein sur les dépenses folles, est le coût plutôt que la qualité du service. Cependant, le Bureau ne voit dans le coût que la note de la compagnie de téléphone; il ne tient pas compte des désagréments et des pertes de temps occasionnés par le service insuffisant.

Voilà pourquoi les normes actuelles du matériel et du service sont très insuffisantes dans les services desservis par le Bureau. Les téléphones sont du modèle le plus simple possible et les nombreux dispositifs de commutation, de signalisation et de maintien, qui permettent un service commode et flexible, ne s'utilisent pas comme il le faudrait. Plusieurs employés partagent souvent le même téléphone et l'attribution d'un appareil se fonde sur des considérations d'ordre hiérarchique et sur des règles arbitraires plutôt que sur l'évaluation des besoins. Au lieu d'être considéré comme un instrument utile qu'il faut mettre entre les mains de l'employé qui en a besoin, le téléphone fait encore figure dans les milieux officiels de symbole hiérarchique un peu extravagant; cela reviendrait, dans un autre domaine, à remettre la pelle au contremaître et à laisser les manœuvres creuser le sol de leurs mains.

Dans le reste du pays, le service téléphonique des ministères et des organismes manque généralement de coordination. Cela permet parfois à certains organismes ou bureaux d'obtenir un service plus adapté à leurs besoins et de profiter davantage des installations offertes par les compagnies de téléphone. En général, cependant, les bureaux régionaux se ressentent, comme ceux d'Ottawa, du manque d'organisation centrale et de consultation technique. En outre, l'absence de coordination régionale a occasionné un coûteux double emploi d'installations. Dans le même édifice public, des bureaux de ministères différents ou même des services différents d'un même ministère peuvent avoir un standard différent servi par une standardiste différente et relié aux autres uniquement par le réseau général. Dans un édifice particulier où les bureaux fédéraux utilisaient treize standards différents, la fusion s'est accomplie sur l'initiative d'un des ministères intéressés, mais une telle initiative locale semble plutôt exceptionnelle.

Pour obvier aux défauts qui tiennent ainsi à l'insuffisance du matériel et du service, les ministères ont recours à une foule de réseaux de téléphone et de signalisation inter-bureaux qui n'y remédient qu'en partie. Malgré cela,

on est très mécontent du service chez les fonctionnaires et chez ceux qui traitent avec le gouvernement.

Les opérations du Bureau du service téléphonique dans le domaine de l'interurbain se limitent au service de ligne privée susmentionné, service assuré entre Ottawa, Montréal et Toronto. Tout en étant économique en principe, le service peut se révéler inapproprié dans la pratique. L'attente est généralement si longue que les appels urgents sont communément acheminés par les services interurbains de la compagnie de téléphone.

Les autres appels interurbains du gouvernement au Canada et à l'étranger ne relèvent pas d'une administration centrale et chaque ministère est isolément débité des frais par les compagnies de téléphone. A cause des vues officielles actuelles au sujet des frais de téléphone, il n'est pas étonnant qu'on ne songe pas à permettre aux ministères de bénéficier de la compositon interurbaine directe, ce nouveau service rapide dont l'emploi se généralise. Sans ce service, et à cause du manque de coordination de son service interurbain, le gouvernement ne pourra jouir des importantes réductions de taux que viennent permettre des innovations comme le Service téléphonique à grande distance (WATS) qui offre un tarif uniforme aux grands usagers.

TÉLÉGRAPHE ET TÉLÉTYPE

La coordination de l'organisation et du fonctionnement des autres services de télécommunications dépend presque entièrement de chaque ministère. Aussi la plupart des ministères s'en remettent-ils surtout au service commercial de télégraphe ou de télétype. Quelques ministères et organismes, cependant, s'abonnent au Télex lorsque le trafic entre Ottawa et les bureaux régionaux ou entre ces derniers est assez dense pour en justifier l'installation et l'utilisation. Deux de ces ministères mettent leur Télex à la disposition de certains autres organismes moyennant remboursement des frais: le ministère des Travaux publics prête le sien à la Société centrale d'hypothèques et de logement et le ministère de la Production de défense, à une quinzaine d'autres ministères et organismes.

Le centre de communications du ministère de la Production de défense offre le meilleur exemple d'un service de télétype intérieur général à l'usage des ministères et des organismes civils. Outre son service de Télex, il loue des lignes de télétype entre Ottawa, Toronto, Montréal et Washington, des circuits de télétype reliés aux bureaux d'Ottawa des sociétés commerciales de télégraphe et un circuit de télétype relié à l'unité de communication de l'ARC à Ottawa, circuit qui assure la liaison avec les réseaux des trois armes. Les messages en provenance ou à destination des autres ministères et orga-

nismes sont acceptés et transmis par téléphone. Les frais semblent raisonnables et le service paraît acceptable aux usagers.

Le réseau de la Production de défense est un prolongement accidentel du réseau établi durant la seconde guerre mondiale pour répondre aux besoins du ministère des Munitions et Approvisionnements. Il est peut-être plus que suffisant pour certaines fins: le ministère se demande s'il ne conviendrait pas de remplacer par le Télex le circuit loué qui assure la liaison avec Toronto; les liaisons avec Montréal et Washington pourraient aussi s'établir plus économiquement avec le Télex et les installations de la Défense nationale. Le centre de communications n'est pas destiné à répondre à l'ensemble des besoins du gouvernement et on n'a pas cherché à les déterminer ni avisé au moyen de les combler. Dans cette éventualité, il faudrait sans doute réorganiser et équiper le centre à neuf afin de l'adapter aux besoins.

La faiblesse essentielle des réseaux actuels, y compris certains réseaux affectés à des fins spéciales, tient à ce qu'ils ont été établis presque uniquement pour répondre aux besoins de la capitale. A l'heure actuelle, les bureaux régionaux sont reliés par télétype (avec Ottawa et entre eux) uniquement lorsque la densité du trafic de chaque ministère ou organisme le justifie. La plupart des bureaux régionaux du service public fédéral utilisent le télégraphe commercial et paient les taux réguliers, tandis que la GRC utilise le Télex entre Ottawa et trente et un de ses bureaux régionaux; la Commission d'assurance-chômage a installé en 1961 une liaison Télex avec trente de ses bureaux régionaux et des liaisons avec les réseaux locaux de télétype qui desservent ses sept bureaux de Montréal et ses quatre bureaux de Toronto; enfin, les forces armées sont reliées par télétype avec leurs établissements dans tout le pays. L'efficacité et l'économie des télécommunications extérieures ne peuvent s'améliorer, cependant, que si les ministères en général accordent plus d'attention à leur organisation extérieure, en particulier aux autres services dont ils ont un commun besoin.

CONCLUSIONS

L'attitude actuelle au sujet des télécommunications administratives d'ordre général ne tient malheureusement pas compte de leur rôle ni de leur importance dans l'administration publique. On semble supposer bien à tort que les autorités centrales, en exerçant leur veto sur les projets de contrats, peuvent enrayer la prodigalité et assurer le caractère économique des services. On ne s'aperçoit pas que l'intégration du service téléphonique à Ottawa, par mesure de contrôle de la dépense, n'a pas réussi à assurer des normes de service suffisants pour la conduite des affaires de la nation. Enfin, on ne voit pas du tout les occasions d'améliorer le service et de réaliser des économies

en groupant et en intégrant les services de téléphone et de télégraphe dans l'ensemble des bureaux régionaux du gouvernement. Une telle attitude se révèle préjudiciable à la bourse publique et à l'efficacité de l'administration fédérale.

Afin de combler ces déficiences, vos commissaires préconisent la création d'un organisme unique de coordination chargé d'aider les ministères à atteindre des normes de service appropriées en matière de communications, d'éliminer le double emploi d'installations et d'instituer une intégration et un groupement de services qui favoriseront la réalisation de grandes économies. Comme les sociétés commerciales offrent tous les moyens nécessaires dans le domaine des communications d'administration générale, l'organisme proposé n'aurait pas à se doter d'un personnel technique ou d'un service d'études; il devrait plutôt s'adresser aux sociétés commerciales pour obtenir des avis et des conseils sur tous les aspects d'ordre technique.

Il faut souligner que la création de cet organisme de service commun laissera aux ministères usagers la responsabilité première d'assurer la suffisance et le bon emploi de leurs télécommunications d'ordre administratif. C'est une responsabilité solidaire de l'obligation générale qu'ils ont de veiller à la bonne administration des programmes que servent ces communications. Le ministère usager doit définir ses besoins en services auxiliaires. L'organisme coordonnateur peut indiquer les autres services capables de satisfaire leurs besoins ainsi que leur coût respectif, mais le ministère usager seul peut mettre en balance le service et la dépense et déterminer où doit s'établir l'équilibre. En outre, il appartient au ministère d'assurer une utilisation judicieuse et efficace des télécommunications et de veiller à l'emploi modéré des moyens coûteux, à une juste hiérarchisation des besoins et à l'application de normes satisfaisantes dans la rédaction des dépêches. Les ministères peuvent compter sur les directives de l'organisme coordonnateur, mais ne peuvent se dérober à leurs responsabilités. Afin de bien faire comprendre leurs responsabilités aux ministères et d'assurer la comptabilisation du coût total de l'activité ministérielle, il faut répartir le coût du service commun de télécommunication aussi exactement que possible entre les usagers.

A cause de la souplesse des services commerciaux, l'organisme coordonnateur n'a pas à assumer la responsabilité directe du fonctionnement de tous les éléments des réseaux de service commun; ainsi, les services Télex actuels de la Commission d'assurance-chômage et de la Gendarmerie royale du Canada n'ont pas à subir son influence. Cependant, dans l'organisation des services de télécommunication pour l'ensemble du pays, l'organisme doit tenir compte de toutes les installations spéciales. Sous réserve des autorisations budgétaires générales, c'est de lui que doivent relever toutes les négo-

ciations avec les sociétés commerciales, y compris la location de circuits (dont les frais doivent être répartis de façon équitable entre les ministères et les organismes usagers).

Le succès du travail de l'organisme proposé ne devra pas se juger du seul point de vue monétaire. Il ne faudra pas non plus s'attendre que sa tâche principale soit le contrôle des dépenses, comme on l'a fait pour le Bureau du service téléphonique que l'organisme coordonnateur devra un jour absorber. Il devra prêter une oreille sympathique et avertie aux besoins de chaque usager; et sa fonction première sera d'assurer des normes de service appropriées aux besoins.

Les besoins d'ordre général des bureaux régionaux des ministères en fait de téléphone, de télétype et de transmission des données exigent un effort d'organisation et de coordination sur deux plans: national et local. Voilà pourquoi l'organisme chargé de l'administration générale des services doit posséder lui-même une vaste organisation régionale et connaître dans le détail la répartition des bureaux du service public fédéral dans tout le pays. Parmi les ministères actuels, celui des Travaux publics reste le plus apte à prévoir et administrer les services généraux; en effet, non seulement il est doté d'une vaste organisation régionale, mais il y a une relation naturelle entre les services de télécommunication d'une part et l'organisation et l'administration des locaux des bureaux régionaux du gouvernement d'autre part.

Nous recommandons donc:

1 Qu'un organisme de télécommunications administratives soit établi au sein du ministère des Travaux publics et qu'il soit chargé de coordonner les besoins des ministères et des organismes en matière de communications administratives d'ordre général, d'assurer des réseaux appropriés pour la transmission (par téléphone, télégraphe et télétype) des messages du gouvernement en s'entendant avec les sociétés commerciales et de mettre ces réseaux à la disposition particulière ou collective, selon le cas, des ministères.

2 Que les frais des services soient équitablement répartis entre les ministères et les organismes.

3

BESOINS ET RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS SPÉCIAUX

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Parmi les ministères et organismes civils du gouvernement fédéral, le ministère des Transports est de loin celui qui fait le plus grand usage de télécommunications spécialisées. Il maintient dans le pays de vastes réseaux qui servent à acheminer le gros trafic des communications par télétype, téléphone et facsimilé indispensables à ses services (aviation civile, marine et météorologie). Ajoutés aux télécommunications administratives d'ordre général du ministère, ces réseaux représentent un investissement en matériel d'environ 15.5 millions (aux prix coûtant) et occasionnent des frais annuels de fonctionnement et d'entretien d'environ 14.8 millions (y compris la part du ministère dans les frais du service téléphonique d'Ottawa).

Les principaux réseaux du ministère des Transports sont les suivants:

- *Réseau fixe des opérations aériennes:* réseau national de télétype et de radio reliant tous les établissements canadiens qui s'occupent du contrôle des avions. Ces établissements comprennent les bureaux d'Ottawa et les bureaux régionaux du ministère, les centres de contrôle de la circulation aérienne, les aéroports civils et quelques aéroports militaires, les radiophares d'alignement et plus d'une trentaine de stations de radio du ministère établies surtout dans le Nord. Le réseau se prolonge en Islande, au Groenland, en Irlande, au Royaume-Uni et jusqu'à un certain nombre d'endroits aux États-Unis. Réseau polyvalent, il achemine au prix coûtant,

les communications de l'aviation intérieure (plans de vol, avis aux aviateurs et aux techniciens, messages d'appareils en vol) et des communications privées destinées aux lignes commerciales et aux pilotes privés; le réseau écoule également le trafic des voies aériennes internationales en exécution des engagements du Canada envers l'Organisation de l'aviation civile internationale et répond aussi aux besoins de l'administration du ministère (*voir* appendice 1).

- *Interphone de contrôle de la circulation aérienne:* réseau téléphonique reliant les points de contrôle de la circulation aérienne (tours de contrôle, centres d'opérations de l'ARC, etc.) afin d'assurer l'échange rapide de renseignements sur les vols intérieurs. A ce réseau se rattache un Service d'information des mouvements aériens, réseau essentiellement parallèle qui sert à renseigner les centres de défense aérienne de l'ARC et de l'Aviation militaire américaine sur les mouvements de l'aviation civile (*voir* appendice 2).

- *Réseaux air-sol-air:* trois réseaux assurant la communication entre les avions et les points de contrôle au sol. Un premier réseau, pourvu d'émetteurs télécommandés et reliés par fil aux centres régionaux de contrôle de la circulation aérienne, permet de contrôler la circulation des avions qui empruntent les principales voies aériennes. Un deuxième, axé sur les tours de contrôle, les radiophares d'alignement et les centres de contrôle des départs et des arrivées, assure le contrôle de la circulation dans le voisinage des aéroports. Le troisième réseau assure à certains endroits du pays des communications à grande distance avec les avions; il est à la disposition des lignes aériennes pour la transmission de renseignements d'ordre général et de messages à destination ou en provenance des passagers.

- *Réseaux météorologiques:* servant à recueillir et à diffuser rapidement des renseignements sur les conditions météorologiques. Ils comprennent un réseau de télétype qui relie les grands centres météorologiques au Royaume-Uni et aux États-Unis, un réseau plus étendu qui assure la liaison avec les grands centres, et un réseau de fac-similé qui permet la transmission de cartes météorologiques par fil et par radio, du bureau central des prévisions et de la cartographie aux grandes stations du ministère dans tout le pays (*voir* appendices 3 et 4).

- *Réseaux de la marine:* réseaux fort divers assurant des services de télétype, de téléphone et de radio dans tout le pays aux stations côtières et aux stations des Grands lacs, ainsi qu'aux navires et aux agences privées de navigation (*voir* appendice 5).

En outre, le ministère est doté d'une cinquantaine de gros navires et de plus de 40 aéronefs (y compris des hélicoptères) équipés d'une vaste gamme de matériel de communication.

La Direction des télécommunications et de l'électronique du ministère des Transports dirige ces divers réseaux. Grâce à cette centralisation sous l'autorité du sous-ministre adjoint pour les Services de l'air, la satisfaction des besoins du ministère n'entraîne guère ou pas d'activité superflue et les installations sont intégrées lorsque les circonstances le permettent. Ainsi, le Réseau fixe des opérations aériennes est plus ou moins utilisé par toutes les directions du ministère et ses installations radio, surtout dans le Nord, servent à étendre la portée des réseaux météorologiques. Le réseau écoule aussi du trafic intéressant la navigation maritime tandis que les centres de radio air-sol-air à grande distance dans le Nord répondent à d'autres besoins de même nature.

La coordination de ces réseaux avec ceux des forces armées est également assez bonne. Le Réseau fixe des opérations aériennes, l'Interphone de contrôle de la circulation aérienne et les Réseaux météorologiques sont reliés aux bases de l'ARC. Le circuit météorologique de la liaison par câble transatlantique avec le Royaume-Uni est chaque jour à la disposition de l'ARC durant quatre périodes d'une demi-heure. Malgré les apparences, le parallélisme de l'Interphone de contrôle de la circulation aérienne et du Service d'information des mouvements aériens n'entraîne pas d'inutile double emploi: le premier est trop surchargé pour écouler le trafic du second; en outre, la vitesse des communications est indispensable à la sécurité de la navigation aérienne dans le premier cas et à la reconnaissance rapide des avions pour les fins de la défense aérienne dans le second. Les installations bateau-côte des Transports et de la Marine royale du Canada font un peu double emploi à cause de leurs responsabilités respectives qui sont d'ordre civil et militaire, mais le ministère utilise dans une mesure importante les installations de la Marine.

Grâce à la centralisation de l'administration de ces divers réseaux sous une seule direction, les aspects techniques des communications du ministère reçoivent en général une attention suffisante. Le format des dépêches et les procédures qui y président sont bien normalisés et se conforment, s'il y a lieu, aux procédures d'ordre commercial, militaire et international. Les normes de fonctionnement et d'entretien sont élevées.

Dans l'organisation de la Direction des télécommunications et de l'électronique, le travail semble par trop fragmenté entre des groupes de personnel à Ottawa et des groupes semblables établis dans chacun des six bureaux régionaux chargés des opérations quotidiennes. Aussi le personnel est-il trop

nombreux et le personnel technique est-il absorbé à l'excès par des travaux de coordination et d'administration.

Cependant, le reproche le plus sérieux à formuler se rattache à la planification et à la modernisation. Bien que les réseaux suffisent en général aux besoins actuels, une bonne partie du matériel est vieux et parfois même désuet; enfin, certains circuits présentent un caractère primitif. La Direction des télécommunications s'en remet largement aux autres directions du ministère pour déterminer les besoins futurs et il est manifeste que ces besoins et la technique évoluent rapidement. Pour ce qui est du contrôle de la circulation aérienne et de la météorologie, aux moyens actuels succéderont vraisemblablement dans un avenir rapproché des techniques entièrement différentes qui exigeront une automatisation très poussée, tributaire de cerveaux électroniques, et qui nécessiteront de nouveaux genres de réseaux de transmission des données. La portée des installations actuelles est insuffisante par suite de l'évolution ainsi que de la rapidité et de la densité accrues de la circulation aérienne. Ainsi, parce que l'Interphone de contrôle de la circulation aérienne se limite aux régions desservies par le téléphone commercial, sa portée présente de graves insuffisances, surtout dans le Nord. Pour la même raison, il existe de profondes lacunes dans la liaison radio directe entre les contrôleurs de la circulation aérienne et les avions en vol, lacunes qui se font de plus en plus sérieuses dans les régions de circulation très dense, comme dans l'espace aérien situé entre Goose Bay et Sept-Îles.

Le ministère connaît généralement les insuffisances, mais il tarde à y remédier. Cela tient en partie aux faiblesses de structure de la Direction, mais surtout aux méthodes financières du gouvernement. La planification s'est heurtée dans le passé à ce que le gouvernement n'examine les projets d'ordre financier que sur une base annuelle. On semble cependant s'intéresser davantage aux prévisions plus étendues et il est à espérer que le ministère s'efforcera davantage de prévoir ses besoins futurs et de mettre au point les programmes de modernisation qui s'imposent, comme s'y emploie en particulier la Direction de la météorologie.

La règle de conduite du ministère facilite, à plusieurs égards, l'expansion et l'adaptation de l'ensemble des réseaux de télécommunications. Malgré ses grandes immobilisations en matériel, surtout en installations radio, le ministère utilise beaucoup de circuits et de matériel loués des sociétés commerciales et il encourage activement ces dernières à étendre leurs réseaux dans de nouvelles régions du pays. Ces ramifications permettent au ministère d'améliorer ses services en prolongeant la portée de ses communications et en remplaçant les liaisons hertziennes par des moyens de transmission plus sûrs, axés sur des installations louées.

Chacune des trois armes doit planifier, assurer et contrôler ses propres télécommunications. C'est une règle qui, sans être pourtant tout à fait louable, reste compréhensible à cause de l'importance capitale de bonnes communications pour le fonctionnement des services. Aussi les trois armes ont-elles relativement peu intégré leurs réseaux de façon à répondre aux besoins communs ou connexes, en particulier dans le domaine des communications d'ordre administratif.

On a déjà fait l'essai d'un réseau intégré. En 1950, les trois armes ont organisé un réseau de retransmission commun auquel chacune participait pour assurer le fonctionnement d'un ou de plusieurs centres de relais. En 1955 cependant, les trois armes, ne pouvant s'accommoder de ce régime, ont abandonné la partie et chacune a établi son propre réseau. La faiblesse de l'entreprise tenait à ce que le contrôle, au lieu d'être unique, était «tricéphale», d'où de nombreux désavantages.

Depuis 1955, l'intégration des besoins et des initiatives techniques des trois armes relève des rouages très inefficaces d'un comité interarmes: le Comité mixte des télécommunications, composé de neuf sous-comités. Chaque arme doit soumettre ses projets et ses programmes techniques au Comité, mais seulement lorsqu'elle les juge susceptibles d'intégration. Comme le Comité se compose uniquement de représentants des trois armes, il éprouve un préjugé traditionnel contre l'intégration.

Les principaux réseaux de communication utilisés pour des fins d'administration générale et pour l'écoulement du trafic d'ordre opérationnel sont les réseaux de télétype des trois armes. Chacune possède un réseau qui couvre tout le pays et qui se prolonge outre-mer par radio. Tous les réseaux utilisent la même méthode, c'est-à-dire qu'ils réunissent le trafic d'un certain nombre de tributaires établis dans des centres de relais manuels et reliés par des lignes louées; il existe dans chaque cas des installations radio auxiliaires. Les raccordements assurés entre les réseaux permettent l'échange de trafic.

Le Réseau des communications stratégiques de la Marine royale du Canada (*voir* appendice 6) s'étend de la Nouvelle-Zélande au Royaume-Uni, en passant par le Canada; il existe de grands centres de relais à Halifax, à Ottawa et à Esquimalt et un centre secondaire à Hamilton. Le réseau assure la liaison entre tous les établissements de la Marine et avec la Marine américaine, l'Armée canadienne, l'Aviation royale canadienne, le ministère des Transports ainsi qu'avec les stations côtières pour la communication avec les navires.

Le Réseau des transmissions de l'Armée canadienne (*voir* appendice 7), qui chevauche tout le pays, compte une extension hertzienne au Royaume-Uni

et des ramifications en Europe. Après que le Service des transmissions eut été chargé d'établir et de diriger un réseau de communications d'urgence dans tout le pays afin de relier entre eux les sièges d'urgence des gouvernements fédéral et provinciaux, il a été décidé de modifier à cette fin le réseau actuel des transmissions.

Le Réseau principal de retransmission des communications de l'Aviation royale du Canada (*voir* appendice 8) assure un troisième réseau national de télétype qui est raccordé aux États-Unis et à l'Europe et qui compte une tête de ligne en Australie. Une liaison avec l'Europe est assurée par le réseau de communications de la Division aérienne, réseau mixte constitué de lignes terrestres louées et des relais micro-ondes de l'ARC.

Le réseau de la Marine écoule environ un million de messages par année au coût de deux millions et demi de dollars; il occupe un personnel de presque 600 employés dont la moitié environ sont des civils. Le réseau de l'Armée (1,400,000 messages par année) coûte environ six millions et emploie presque 1,400 personnes dont 20 p. 100 environ sont des civils. Le réseau principal de l'ARC (2,500,000 messages) coûte environ cinq millions par année et occupe un millier de militaires et quelques très rares civils. Il semble, en général, que la Marine et l'Aviation s'appliquent à assurer le fonctionnement et l'entretien aussi économiques que possible de leurs réseaux tandis que le chiffre des effectifs du réseau de l'Armée se règle davantage sur les besoins éventuels en temps de guerre d'opérateurs formés et expérimentés.

Il existe chez les trois armes deux attitudes fort différentes en matière de télécommunications, surtout quant à celles qui répondent à des fins administratives. En général, l'Armée préfère posséder ses propres installations, y compris le téléphone, et en assurer le fonctionnement et l'entretien en y affectant des militaires et des civils. Pour sa part, l'Aviation loue plus communément ses installations de téléphone et les sociétés commerciales jouent un rôle plus marqué dans le fonctionnement et l'entretien de ses réseaux; l'Aviation est surtout d'avis qu'elle doit s'occuper avant tout d'assurer elle-même les télécommunications opérationnelles et qu'elle ne doit pas, autant que possible, s'embarrasser de posséder et d'entretenir des réseaux d'ordre administratif, surtout dans le cas du service de téléphone général. L'attitude de la Marine est moins bien définie et se situe à mi-chemin entre les deux. Ces divergences de vues tiennent surtout à l'attitude adoptée ces dernières années par les officiers supérieurs chargés de la direction des télécommunications des trois armes, mais il est peut-être significatif que le service des transmissions de la Marine et de l'Aviation ne soit pas aussi nettement différencié que celui de l'Armée (le Corps des transmissions) qui est le plus autonome.

La Commission n'a pas examiné le contenu des messages écoulés par les

réseaux ni la mesure dans laquelle ils servent à des fins d'ordre opérationnel. Il y a lieu de noter, cependant, que le trafic actuel s'établit en moyenne à plus de 13,000 messages par jour durant tout le cours de l'année. Comme les installations fonctionnent presque à plein actuellement, il importe particulièrement que des officiers de chaque arme veillent à ce que le volume des messages soit bien contrôlé.

A cause de l'importance que les trois armes attachent aux communications et à cause de la liberté qu'elles ont de compter un nombreux personnel de techniciens, le matériel de leurs réseaux est généralement de bonne qualité, sans être pourtant aussi moderne et perfectionné que certaines de leurs installations purement opérationnelles; aussi les normes de fonctionnement et d'entretien sont-elles très élevées. Il existe certaines déficiences, cependant, et les plus importantes découlent de l'intégration peu poussée des trois armes.

Chacun des trois réseaux se ressent de la médiocre efficacité de la transmission des messages entre les centres d'acheminement et les expéditeurs ou destinataires des messages. L'acheminement ultime des communications est habituellement assuré par des services postaux ordinaires, à partir de bureaux centraux; cela entraîne des délais bien plus longs que ceux qui tiennent aux déficiences du réseau même.

Les liaisons hertziennes transatlantiques des trois réseaux sont relativement peu sûres, surtout dans le cas de l'Armée et de l'Aviation. Des circuits empruntant les câbles transatlantiques, qui seraient peut-être économiques si le groupement du trafic assurait une densité suffisante, amélioreraient beaucoup ces services.

Le coût total des trois réseaux qui fonctionnent indépendamment n'est pas proportionné à l'ensemble de leur trafic. En outre, les centres de relais manuels des trois réseaux fonctionnent presque à plein et chacune des trois armes reconnaît que l'automatisation s'impose afin d'améliorer la rapidité, la capacité et la souplesse des réseaux. Les frais deviendront excessifs, toutefois, si l'automatisation s'implante sans intégration. Aussi la Marine et l'Aviation envisagent-elles l'établissement d'un centre automatique comme celui d'Halifax. Cependant, l'Armée procède isolément à la réorganisation technique et à l'expansion de son réseau qui est appelé à assurer des communications d'urgence au gouvernement; le réseau sera partiellement automatique.

La situation est déplorable pour des raisons d'ordre technique et économique. L'idéal consisterait en un seul réseau doté de centres automatiques communs aux trois armes, de tributaires dirigés isolément par chacune des trois armes, de prolongements outre-mer communs aux trois armes et d'un plan général qui assurerait suffisamment d'autres moyens d'acheminement pour les besoins normaux et urgents. Le réseau pourrait aussi avoir la capa-

cité et la souplesse nécessaires pour écouler un volume assez considérable de trafic officiel d'ordre civil.

Outre ces principaux réseaux de télétype dotés de prolongements outre-mer et les réseaux annexes qui desservent la brigade de l'Armée et la Division aérienne en Europe, les trois armes ont en matière de télécommunications—surtout dans le cas du service téléphonique—des besoins généraux qui se comparent avec ceux des ministères civils. Les établissements de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation possèdent leurs propres centraux reliés au réseau de téléphone commercial local; en outre, à Ottawa, le siège du ministère de la Défense nationale et le quartier général des forces armées sont compris dans le service central administré par le Bureau du service téléphonique. Le service téléphonique qui sert aux fins d'ordre administratif des forces armées est généralement soumis au même contrôle des frais que celui auquel sont assujettis les ministères civils et les effets sont sensiblement les mêmes dans les deux cas.

Nous recommandons donc:

1 Que les réseaux de relais de télétype des trois armes soient intégrés dans un seul réseau automatique et que les installations appropriées soient partagées avec les services de télétype civils de l'Agence des télécommunications administratives proposée ainsi qu'avec les services outre-mer du ministère des Affaires extérieures.

2 Que, pour autant que le ministère de la Défense nationale et les forces armées aient besoin d'installations et de services de télécommunication d'ordre administratif, autres que ceux de leurs réseaux spéciaux, l'Agence des télécommunications administratives les mette à leur disposition et les administre.

RÉSEAUX DE COMMUNICATION DE LA DÉFENSE AÉRIENNE

Même si l'enquête ne s'est pas étendue aux télécommunications opérationnelles des forces armées, une exception a été faite pour les communications de défense aérienne de l'ARC. Contrairement aux autres communications opérationnelles des trois armes, les réseaux de défense aérienne comprennent de vastes réseaux fixes, appropriés aux services généraux de téléphone, de

télétype et de transmission des données et établis dans de vastes étendues du pays. La Commission a donc jugé qu'elle devait étudier leur rapport avec les moyens généraux de télécommunication du pays ainsi que certains autres aspects de leur administration.

Deux réseaux présentent un intérêt tout particulier (*voir* appendice 9):

- Le réseau de pré-alerte Mid-Canada qui ceinture le pays près du 55e parallèle.
- Le réseau ADCOM (Communications de la défense aérienne), réseau micro-ondes primitivement établi pour relier un certain nombre des grandes stations radar du réseau de la défense aérienne du Canada avec le Commandement de la défense aérienne à Saint-Hubert, mais maintenant réaménagé pour servir la liaison semi-automatique des installations terrestres (SAGE) qui s'inscrit dans le réseau de la défense aérienne de l'Amérique du Nord.

Le réseau Mid-Canada a été évidemment conçu comme dispositif de détection; aussi les communications y sont-elles subordonnées à la détection. Sur le coût total du réseau (environ 240 millions), moins de 20 millions ont été consacrés au matériel de communication.

Le réseau comprend huit stations principales et un grand nombre de stations intermédiaires télécommandées. Des communications micro-ondes sont assurées sur toute la longueur du réseau et les stations principales sont raccordées avec les régions peuplées du Sud du pays. Les raccordements, dont un appartient à l'ARC et un autre à l'Aviation militaire américaine, et dont les autres sont la propriété de sociétés commerciales, écoulent le trafic à destination ou en provenance du réseau. Il s'achemine très peu de trafic sur toute la longueur du réseau.

Le réseau Mid-Canada est bien situé du point de vue géographique pour servir de voie auxiliaire latérale, voie qui est très éloignée des régions peuplées. Il est suffisamment accessible à partir du sud grâce aux liaisons arrière avec les stations principales. Cependant, le réseau a été essentiellement conçu comme dispositif de détection pour la défense aérienne et on n'a pas pris de dispositions pour y assurer l'écoulement d'un trafic transcontinental considérable, bien qu'on eût pu le faire à bien peu de frais supplémentaires. On aurait pu aussi aménager certains segments du réseau pour répondre aux besoins de certains établissements éloignés en fait de télécommunications générales; ce faisant, on leur aurait assuré des liaisons commodes avec les réseaux commerciaux des régions plus peuplées. On n'a considéré que les besoins de la défense dans l'organisation du réseau et on n'a guère ou pas

songé à le doter d'une plus grande capacité d'écoulement de communications pour d'autres fins.

Dans les limites de sa capacité, cependant, le réseau Mid-Canada répond effectivement à certains besoins autres que défensifs. L'aviation civile utilise beaucoup ses installations radio, non seulement pour fins d'identification, mais aussi comme aides à la navigation aérienne et en cas de détresse. Le réseau achemine un certain trafic de télétype pour le compte de l'Armée et l'on envisage la possibilité d'y écouler le trafic commercial de la région de la baie James.

Il serait coûteux et peu pratique de modifier le réseau pour l'acheminement d'un gros trafic direct. Certes, si les projets actuels des sociétés de télégraphe pour l'établissement d'un réseau micro-ondes transcontinental se réalisent, la seule justification possible du développement du réseau Mid-Canada pour des communications générales serait qu'il peut servir de voie auxiliaire en cas d'urgence.

Même si le réseau ne semble guère devoir se transformer facilement en un réseau de communications, il faut voir à mieux déterminer ses possibilités par rapport aux besoins non seulement des forces armées, mais aussi des ministères civils et du public. Il faudrait commencer immédiatement une étude des fins auxquelles le réseau pourrait servir dans le domaine des communications (outre son rôle premier qui est de concourir à la défense aérienne). L'étude devrait tenir compte de l'utilité que l'ensemble ou certains éléments du réseau pourraient encore avoir dans le domaine des télécommunications si son rôle défensif venait à cesser.

Le réseau ADCOM (1,004 milles) traverse un secteur de l'Ontario et du Québec qui est principalement desservi par des sociétés commerciales. Malgré cela, le réseau, qui représente un investissement d'environ 20 millions, appartient entièrement à la Couronne. Toutes les autres installations de transmission et le gros du matériel téléphonique du reste du dispositif de défense aérienne du continent au Canada—dont l'ADCOM fait maintenant partie—sont loués des sociétés commerciales.

Le réseau primitif (maintenant appelé ADCOM I) constituait un moyen relativement peu coûteux d'assurer des communications avec une grande partie du dispositif de défense aérienne du Canada. A cette époque (1951), le gouvernement a décidé d'acheter le réseau au lieu de le louer des sociétés commerciales, par suite de l'absence de lignes commerciales appropriées.

Toutefois, l'établissement du réseau SAGE, six ans plus tard, rendait désuet le principe de l'ADCOM I et exigeait la création d'un réseau de communication de défense aérienne beaucoup plus complexe et évolué. Le gouvernement a décidé de réaménager le réseau ADCOM pour l'intégrer au nouveau réseau,

bien qu'il fût loin d'être bien situé pour ses fins nouvelles et que sa modification dût se révéler coûteuse (environ 15 millions). Il en est surgi un réseau très compliqué et comportant de multiples raccordements transversaux entre les installations commerciales et le réseau ADCOM II modifié. Les sociétés commerciales ont vertement critiqué l'établissement de l'ADCOM parce qu'il bloquait leurs efforts en vue d'établir dans la région un réseau de télécommunications générales plus étendu, plus diversifié et plus dense.

Deux motifs ont été invoqués pour justifier la décision d'établir l'ADCOM. D'abord, on a estimé que la location d'installations commerciales comparables serait d'environ 5 millions de dollars par année; or, les frais d'entretien annuels du réseau ne dépassent guère le demi-million. La différence devrait assurer l'amortissement des investissements en une période d'environ cinq années. En second lieu, on a soutenu que l'appartenance du réseau à la Couronne permet à l'ARC d'acquérir l'expérience qui lui est nécessaire dans le domaine du fonctionnement des communications par micro-ondes.

Cependant, on peut mettre en doute le bien-fondé de ces deux motifs. Pour ce qui est des frais, il est exagéré de supposer que l'ARC—tout experte qu'elle soit en matière de communications—puisse assurer le fonctionnement d'un réseau de cette nature plus économiquement que les sociétés commerciales spécialisées. Calculés d'après les taux commerciaux, les frais de location du système pourraient avoisiner l'estimation sur laquelle s'est fondée la comparaison des coûts. Cependant, il convient de se demander si l'application de pareils taux serait appropriée dans les circonstances.

En effet, notre enquête a révélé à cet égard que le loyer des installations louées dans le reste du réseau SAGE est peut-être excessif. La pratique au Canada est de payer le taux normal pour ces circuits, mais des installations comparables des secteurs de la défense aérienne des États-Unis se louent au tarif des circuits multiples, qui sont sensiblement inférieurs. Si le gouvernement entreprenait des démarches pour obtenir des taux semblables, comme il vaudrait la peine qu'il le fasse, l'argument en faveur de l'appartenance à la Couronne du réseau ADCOM pour des raisons de coût tomberait peut-être.

Il n'y a pas moins lieu de contester la nécessité de l'appartenance du réseau à la Couronne pour permettre à l'ARC d'acquérir de l'expérience. Tout d'abord, la règle générale des trois armes est de louer les réseaux de communications fixes des sociétés commerciales lorsqu'il y a moyen de le faire. Même si l'ARC doit apprendre à assurer le fonctionnement de réseaux micro-ondes mobiles, cela n'exige guère qu'elle ait l'expérience de grands réseaux fixes comme l'ADCOM. Enfin, il faut noter que l'entretien du réseau sera probablement confié à des entrepreneurs civils, comme c'est le cas pour

le réseau Mid-Canada; le cas échéant, l'utilité du réseau comme moyen d'acquérir de l'expérience sera en grande partie anéantie.

Il faut invoquer à l'encontre de ces arguments la grande perte de souplesse occasionnée par l'établissement d'un vaste réseau fixe destiné uniquement à répondre aux besoins très mouvants de la défense. La participation plus grande des sociétés commerciales à l'organisation et à l'établissement de réseaux comme l'ADCOM et l'adoption de mesures en vue de la location d'installations faciliteraient presque sûrement l'adaptation subséquente des réseaux aux besoins nouveaux.

L'organisation de grands réseaux de communications fixes pour la défense n'a pas tenu suffisamment compte d'une question primordiale: les besoins du public. C'est la conclusion générale qui se dégage de l'examen des réseaux Mid-Canada et ADCOM. Certes, il ne saurait être question de compromettre gravement les besoins impérieux de la défense, mais les plans devraient s'établir de façon à faire la part des autres facteurs pertinents et à organiser les réseaux au mieux des intérêts du pays.

Nous recommandons donc: Qu'une étude soit faite afin de déterminer en quoi le réseau Mid-Canada pourrait servir aux télécommunications générales et d'examiner l'appartenance et le rôle futurs des installations de l'ADCOM.

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Divers moyens assurent les communications nécessaires à la Gendarmerie royale du Canada. Le contrôle opérationnel des activités régionales est assuré à l'échelon local par l'installation d'appareils radio mobiles à très haute fréquence (VHF) dans huit cents voitures, bateaux et aéronefs de la Gendarmerie et à quelque trois cents détachements; la Gendarmerie possède donc une liaison hertzienne avec toutes les régions habitables du pays où elle assure le service de police. Le réseau est destiné avant tout à faciliter le contrôle local exercé par les détachements, mais il fournira au terme de son développement complet un réseau radiotéléphonique qui reliera toutes les subdivisions de la Gendarmerie, sauf celles du Nord.

Au-dessus de l'échelon du détachement, la Gendarmerie utilise, outre le téléphone commercial, deux principaux moyens de télécommunication: le Télex et la radio à haute fréquence (HF) pour la transmission de la voix et des messages en code.

Le Télex est installé au quartier général de la plupart des divisions et subdivisions, dans les endroits où il existe un raccordement Télex. Il sert

avant tout à assurer des communications au sein des divisions (entre le quartier général des divisions et leurs subdivisions); cela tient à ce que les opérations de la Gendarmerie sont surtout axées sur la division. Une installation au quartier général de la Gendarmerie à Ottawa permet d'utiliser également le Télex pour assurer le contrôle général de la Gendarmerie.

Le réseau de radio HF (*voir* appendice 10) sert une double fin. Il constitue d'abord un réseau auxiliaire du service Télex et relie le quartier général, le centre des divisions et la plupart des subdivisions. Il est ensuite le principal moyen de communication des quatre subdivisions du Nord et de leurs détachements, des détachements côtiers et des navires et aéronefs de la Gendarmerie.

La Gendarmerie se rend bien compte qu'il faut des communications suffisantes à l'administration policière. Les installations sont généralement bien administrées et très efficaces. La Gendarmerie se soucie beaucoup, et peut-être trop, d'économie; la portée et la sûreté du service hertzien s'en trouvent peut-être par trop limitées. Les réseaux s'étendent et s'améliorent suivant un plan soigneusement établi, mais les normes adoptées (par exemple, la puissance relativement faible des émetteurs HF) sont peut-être inférieures aux besoins, particulièrement dans le Nord. Le plafonnement des dépenses annuelles en immobilisations à un maximum peu élevé et apparemment rigide limite en général le rythme du développement des réseaux. Les effectifs chargés de l'élaboration et du fonctionnement des réseaux sont restreints, mais quand même suffisants.

L'organisation des réseaux n'a tenu compte que des besoins de la Gendarmerie et les installations servent presque exclusivement à ses propres fins, sauf dans le Nord. Les besoins d'ordre policier, en temps normal et en cas d'urgence, semblent justifier le maintien de ces réseaux spéciaux, mais il faudra déterminer jusqu'à quel point la Gendarmerie en a vraiment besoin et la mesure où les télécommunications administratives générales du gouvernement en sont améliorées. De même, les besoins de la Gendarmerie qui sont trop coûteux à eux seuls (services de transmission par fac-similé, etc.) doivent entrer en ligne de compte dans le calcul de la totalité des besoins du gouvernement comme point de départ des programmes de développement.

LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Comme il est dit plus haut, la Société Radio-Canada utilise beaucoup les installations commerciales de télécommunication dans le cours de ses opérations, surtout pour la transmission d'émissions de radio et de télévision sur ses réseaux. La Société a pour règle de s'en remettre aux sociétés commer-

ciales pour toutes ses télécommunications, sauf en ce qui concerne les émissions mêmes; elle se limite à déterminer et à louer les services dont elle a besoin et à en assurer la surveillance technique.

Dans la plupart des cas, la Société loue des circuits pour une période de huit ou seize heures par jour en vertu de contrats à long terme (cinq ou dix ans). Elle indique dans ses appels de soumissions la portée et la qualité exigées des circuits, sans toutefois s'occuper de quelle façon ni par quelles installations elle recevra les services requis. Les sociétés commerciales sont donc en mesure d'intégrer à d'autres services ceux qu'elles assurent à Radio-Canada. L'appel de soumissions intervient d'habitude deux années à l'avance afin de permettre aux adjudicataires d'établir les installations commandées.

La Commission a constaté une efficacité uniforme et très élevée dans tous les domaines—planification, acquisition, utilisation et contrôle de la qualité—du secteur des télécommunications de Radio-Canada. Une planification et un contrôle suffisants assurent une utilisation pour ainsi dire complète. La Société obtient ses circuits à des taux économiques qui sont le plus souvent inférieurs à ceux que prescrit la Commission fédérale des communications des États-Unis pour les circuits de transmission des réseaux américains. La ligne de conduite de Radio-Canada en matière de télécommunications et la compétence de son administration dans ce domaine semblent avoir contribué à renforcer les télécommunications commerciales dans tout le pays.

LES TÉLÉCOMMUNICATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR

Les ministères et organismes fédéraux utilisent divers moyens de télécommunication avec certains points de l'extérieur. Les services ordinaires de téléphone et de télétype, y compris le Télex, écoulent le gros du trafic général. Il existe certaines installations spéciales, telles que le circuit loué qui relie le ministère de la Production de défense avec Washington et les services hertziens de la Gendarmerie royale du Canada qui renforcent sa liaison Télex avec Interpol, à Paris, et avec Washington. Les prolongements outremer des réseaux de communications principaux des forces armées sont décrits plus haut. Cependant, c'est surtout le ministère des Affaires extérieures qui a besoin de ce genre de télécommunications.

Les services de communication des Affaires extérieures se sont rapidement développés depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le ministère, qui dépendait presque complètement des services du ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni, est parvenu à établir ses propres installations qui forment maintenant un réseau intégré comprenant un modeste service de courrier et un réseau de télécommunications. La dépendance des services du Royaume-Uni a beaucoup diminué.

Les services de télécommunication du ministère comprennent des circuits de Télex et de télétype loués que prolonge le télégraphe commercial et que renforcent des raccordements avec les réseaux militaires. Ce sont la densité du trafic, la rapidité relative des autres services et la sécurité qui dictent la nature du service assuré à chaque mission diplomatique canadienne à l'étranger. La sécurité est un élément capital d'une bonne partie du trafic et le réseau comporte beaucoup de matériel de chiffrement. Pour la même raison, l'installation et le fonctionnement de tout le matériel de communication, y compris les standards, le télétype, le Télex et les appareils cryptographiques, sont assurés par le personnel du ministère.

Le ministère des Affaires extérieures achemine beaucoup de trafic extérieur pour le compte d'autres ministères. Cela permet une plus grande utilisation des installations et, parce que le Télex se paye par périodes de temps, réduit le coût unitaire des messages. Les Affaires extérieures assurent gratuitement ce service aux autres ministères, mais rien ne garantit l'écoulement expéditif des dépêches; le ministère accepte ou refuse à son gré les messages. Les avantages du groupement du trafic sont indéniables, mais il semble souhaitable de débiter les ministères des frais du service qui leur est assuré et d'établir une règle qui définisse la nature des messages que le ministère peut accepter.

Le fonctionnement du service de télécommunication des Affaires extérieures est généralement efficace. La qualité des circuits et du matériel est bien adaptée aux besoins, l'acheminement et le contrôle du trafic sont satisfaisants, l'économie est poussée à l'extrême en ce qui concerne le personnel et le taux d'utilisation est élevé.

Le ministère est conscient de l'importance de ses télécommunications et élabore des projets à long terme en vue d'étendre ses services et d'améliorer ses moyens de transmission et de cryptographie. Une accélération du programme s'impose, cependant, afin d'assurer un service rapide et sûr. Tout comme la Gendarmerie royale du Canada, le ministère a dû compter avec des restrictions budgétaires assez rigides qui retardent la réalisation de ses projets. En outre, le programme est gêné par des difficultés en matière d'effectifs qui sont imputables partiellement aux retards qu'entraînent les méthodes de recrutement actuelles—retards aggravés par la nécessité exceptionnelle de veiller à ce que le personnel soit sûr—et partiellement à la formation spéciale nécessaire pour assurer le fonctionnement de sa cryptographie.

Nous recommandons donc: Que le ministère des Affaires extérieures assure au prix coûtant des services de télétype avec l'extérieur pour le compte de tous les ministères et organismes qui ne possèdent pas leur propres moyens spéciaux.

LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE NORD

Les régions du Nord du pays posent des problèmes spéciaux de communication parce qu'elles ne disposent pas des services postaux, télégraphiques et téléphoniques dont sont pourvues les régions plus peuplées. En tant que principal corps public du Nord—il en est même le seul dans certaines régions—le gouvernement fédéral est tout particulièrement atteint par cette lacune.

Chaque ministère et chaque organisme du gouvernement fédéral dont l'action s'exerce dans le Nord ont dû aviser aux moyens de communication nécessaires à leur activité. C'est une tâche énorme par suite de l'absence d'installations commerciales. Les ministères ou organismes dont les télécommunications sont bien établies—forces armées, Transports et Gendarmerie royale du Canada—se sont chacun dotés d'installations propres à leurs besoins particuliers. Les autres ministères doivent s'en remettre à des moyens de fortune et, en général, ils recourent beaucoup aux réseaux spécialisés déjà installés. Les besoins d'un ministère donnent rarement lieu à un trafic suffisamment dense pour assurer la rentabilité d'un service de haute qualité; telle est la cause des insuffisances que nous avons signalées plus haut dans le cas des installations servant au contrôle de la circulation aérienne et du réseau hertzien de la Gendarmerie royale du Canada.

Aucun ministère n'est chargé de déterminer la totalité des besoins du gouvernement ni d'établir des réseaux de télécommunications complets dans le Nord. Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, qui a le plus de responsabilités administratives dans le Nord, n'a pas de ligne de conduite ou de programme à long terme en matière de communications—si ce n'est de donner son appui moral aux sociétés commerciales afin qu'elles développent leurs services dans le Nord—et ne dispose pas non plus du personnel technique nécessaire pour juger de la valeur des services et des organismes.

Tous les postes septentrionaux du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales ont accès à un genre quelconque de télécommunications. Les plus fortunés, qui sont surtout situés aux principaux centres du Yukon et du sud du district de Mackenzie, sont desservis par le téléphone commercial; des services semblables sont assurés à certains centres sur la côte du Labrador et à Frobisher Bay au moyen de circuits mis à la disposition des sociétés commerciales par l'Aviation militaire américaine. Ailleurs, les postes du ministère dépendent des réseaux hertziens du ministère des Transports et de la Gendarmerie royale du Canada; à certains autres endroits, ils dépendent des réseaux de la Compagnie de la baie d'Hudson et du réseau de communications des missions catholiques. Aux endroits où ces services n'existent pas, les postes du ministère sont munis d'un petit poste de radiotéléphonie dont l'installation et

l'entretien sont confiés au ministère des Transports, entretien souvent difficile par suite de la distance à franchir.

Les résultats sont loin d'être satisfaisants. La sûreté des liaisons est faible; la communication avec Ottawa oblige parfois à acheminer les messages au moyen de trois ou quatre réseaux distincts; enfin, il devient parfois impossible d'assurer une communication directe qui soit convenable entre les postes. La multiplicité des transporteurs auxquels il faut recourir (gouvernementaux, commerciaux et privés) rend souvent impossible le secret des communications.

Le manque d'intégration des services de télécommunication nordiques constitue une grave carence. Le développement des communications dans le Nord exige d'abord que le gouvernement fédéral s'en occupe de façon systématique et qu'il lui donne une impulsion énergique. Si cet effort de planification et de direction ne se fait pas, les programmes du gouvernement fédéral destinés à assurer le développement et l'administration du Nord en souffriront.

Nous recommandons donc: Qu'une étude soit entreprise pour déterminer les besoins du Nord en fait de communications et pour établir des plans à long terme.

CONCLUSIONS

Dans la revue qu'ils viennent de faire des besoins et des systèmes de certains ministères et organismes, vos commissaires ont exprimé certaines critiques particulières et ont formulé plusieurs recommandations. La présente section renferme des observations d'ordre plus général sur l'ensemble des réseaux spéciaux qui, en dehors des moyens d'acheminement des communications administratives générales loués des sociétés commerciales, forment l'ensemble de l'activité du gouvernement dans ce domaine.

L'examen des divers services a permis d'établir que le côté technique est bien assuré. Compte tenu des limitations actuelles qui tiennent à la ligne de conduite, à l'organisation et aux fonds disponibles, la fonction technique se révèle généralement compétente et même exceptionnelle dans certains ministères; les grands réseaux actuels sont bien administrés et les normes d'utilisation, de fonctionnement et d'entretien y sont bonnes. Cette compétence technique est un précieux actif, mais elle ne peut assurer des services efficaces et économiques que si elle est dirigée et soutenue par une ligne de conduite appropriée et qu'elle bénéficie d'une organisation efficace.

L'examen de la carte des réseaux (appendices 1 à 10) fait ressortir le chevauchement et le double emploi des télécommunications actuelles. L'absence de direction centrale gêne l'intégration interministérielle des besoins et

le groupement des services. C'est ainsi que l'administration des télécommunications est très décentralisée; chaque ministère et chacune des trois armes conçoivent leurs services sans tenir compte des besoins et des installations des autres, ni des répercussions de ces services sur le développement général des moyens de télécommunication au Canada. Aussi y a-t-il double emploi d'installations et absence de normalisation et des problèmes d'adaptation surgissent chaque fois que les besoins évoluent. Les ministères et les organismes dont les besoins sont relativement modestes en sont réduits à s'accommoder d'un service insuffisant ou à établir de petites installations peu économiques.

Cette fragmentation de la gestion dans tous les ministères prive le gouvernement des économies importantes qu'il pourrait réaliser dans l'élaboration technique des réseaux et dans la négociation des taux à payer aux sociétés commerciales. D'après les économies réalisées par Radio-Canada (et par Air Canada) à l'occasion de ses dernières locations et d'après certains cas isolés de soumissions compétitives obtenues pour des circuits militaires, il semble qu'il y aurait moyen de comprimer la dépense en groupant les services, en réunissant les besoins de circuits ainsi qu'en profitant des réductions de taux maintenant consenties aux clients importants des réseaux publics.

Les avantages—sur une échelle restreinte—de l'intégration, dans la situation actuelle sont déjà bien manifestes. Le ministère des Transports—en unifiant l'organisation et l'administration de ses divers réseaux—et le ministère des Affaires extérieures—en groupant le trafic extérieur d'un certain nombre de ministères—ont assurément réduit les frais et amélioré le service. Cependant, ce ne sont là que des solutions incomplètes.

La situation est particulièrement grave dans le domaine capital de la planification à long terme. Les pouvoirs étant diffus, les ministères agissent isolément et adoptent des programmes qui entraînent dans l'ensemble d'inutiles dépenses. Fait tout aussi grave, la planification, faute de directives communes, se fera d'après des programmes à courte vue, donc inappropriés.

Le budget traite les services de communication comme un «article de dépense» plutôt que comme des éléments qui font partie intégrante des divers programmes qu'ils servent. Ils sont inscrits au budget de façon un peu arbitraire et sur une base généralement annuelle qui, très souvent, ne correspond guère au rythme auquel doivent se développer les communications pour assurer l'efficacité des programmes. Cela décourage la planification à long terme. Lorsqu'elle se pratique, les considérations d'ordre technique ont tendance à céder au sentiment—fondé sur l'expérience du passé—que les restrictions financières sont relativement inflexibles.

Il n'existe pas d'organisme ni de rouages chargés de rattacher l'organisation des réseaux du gouvernement au développement général des télécommunications canadiennes. Même dans les régions peuplées du pays, l'épanouissement des services commerciaux se ressentira peut-être de ce que les réseaux commerciaux ne sont pas appelés à participer à l'œuvre de planification du gouvernement; dans les régions moins développées, particulièrement dans le Nord, l'absence de planification officielle et le manque de consultation avec l'industrie des communications rendent peut-être impossible l'extension des services commerciaux d'ordre général.

A cause de cette carence de directives et d'organisation, il n'est pas étonnant que les moyens de télécommunication du gouvernement, sauf certains réseaux militaires, répondent à peine aux besoins actuels et ne suffisent pas à ceux de l'immédiat. Les progrès sont trop lents, même si les ministères intéressés se rendent compte du besoin de développer et de moderniser les réseaux. Les communications pour la défense sont plus satisfaisantes parce que les restrictions financières sont moins rigoureuses, mais le manque de planification unifiée et l'oubli des besoins non militaires (du gouvernement et du public) ont gonflé les frais, ont réduit la souplesse et risquent de retarder la modernisation ou de la rendre excessivement coûteuse. Au rythme actuel de l'évolution des besoins et de la technique ainsi que de l'expansion des réseaux de communications du gouvernement, l'écart entre la demande et l'offre ne pourra que s'élargir, non pas tant par suite de la pénurie de fonds que par suite de l'absence de planification et du manque de coordination des dépenses.

4

DIRECTION ET COORDINATION CENTRALES

En dehors des communications administratives générales pour lesquelles s'utilisent les installations commerciales, il n'y a pas lieu de recommander l'unification de l'administration des télécommunications du gouvernement. Il faut cependant des directives et une autorité centrales afin d'assurer la réalisation d'un ensemble cohérent et économique.

Il faut reconnaître que les télécommunications sont d'abord et avant tout un service auxiliaire indispensable à la conduite des affaires de l'État. Exécutants de l'action du gouvernement, les divers ministères et organismes doivent être chargés de la responsabilité première de déterminer les télécommunications nécessaires au succès de leur activité et d'assurer l'efficacité des services. L'administration des télécommunications ne diffère en rien à cet égard de celle des autres services auxiliaires.

La planification, la conception technique, l'installation, le fonctionnement et l'entretien des services de télécommunication exigent des effectifs techniques qu'on ne doit pas s'attendre à trouver dans tous les ministères. Il faut donc que la plupart de ceux-ci puissent compter sur des conseils et sur de l'aide technique en ce qui concerne les télécommunications. Ils peuvent, dans une large mesure, les obtenir de l'industrie des communications, mais l'existence d'un grand service technique dans le service public—comme celui dont est doté le ministère des Transports—pourrait se révéler très utile comme source interne de renseignements en matière de planification et de fonctionnement.

Le bien supérieur de l'État peut parfois exiger la fusion des besoins étendus

de certains ministères avec les besoins plus modestes d'autres ministères afin d'assurer à tous un meilleur service ou des taux moins élevés; l'administration du service commun pourrait être confiée au principal usager (par exemple, au ministère des Affaires extérieures dans le cas du service de télétype transocéanique). Les cas de ce genre ne peuvent se déterminer que si un même organisme est clairement chargé de reviser périodiquement ou continuellement les besoins et les services du gouvernement en matière de télécommunications, sauf pour les réseaux militaires purement opérationnels qui ne comportent pas de grandes installations fixes.

Quelle que soit l'autonomie accordée aux ministères qui ont grand besoin de moyens de communication ou aux ministères chargés expressément d'assurer des services communs dans tout le Canada ou à l'étranger, il faut tenir compte de certaines considérations primordiales et il faut établir des rouages pour que ces considérations jouent pleinement dans la planification et l'administration de tous les services de télécommunication du gouvernement. En premier lieu, il faut éviter tout chevauchement coûteux et inutile des services. Ensuite, chaque fois que cela est possible, il faut concevoir les réseaux et en normaliser le fonctionnement afin de permettre l'échange de trafic et d'assurer ainsi le maximum de souplesse. En troisième lieu, des normes générales en matière de personnel, de fonctionnement et d'entretien doivent s'appliquer à tous les réseaux et le matériel doit être normalisé dans la mesure où les besoins des usagers le permettent.

Il faut en outre qu'on se préoccupe en tout premier lieu d'établir une planification à long terme des services de télécommunication du gouvernement, planification fondée d'une part sur des prévisions relatives aux besoins de tous les ministères et, d'autre part, sur une évaluation continue des progrès techniques et des innovations apportées aux services offerts par les réseaux commerciaux. Cette œuvre de prévoyance peut avoir comme résultat secondaire de fournir des directives sur lesquelles peuvent se guider les organismes publics et privés qui s'occupent de travaux de recherche et de perfectionnement dans le domaine des communications. Elle se rattache de près aussi à l'organisation des télécommunications d'urgence du gouvernement. Il est donc logique que les deux fonctions soient fusionnées.

Un des aspects importants de cette tâche première consiste à rattacher les besoins et les services du gouvernement à l'essor général des télécommunications canadiennes. Ceci exige manifestement une liaison étroite et continue avec l'industrie des communications (pour que le gouvernement se tienne au pas des progrès envisagés et pour que l'industrie se tienne informée des projets et des besoins du gouvernement) et avec toutes les autorités qui ont à s'occuper du développement économique du pays, surtout dans les régions

moins peuplées. C'est ici que les intérêts du gouvernement, qui est à la fois usager et exécutant, doivent se concilier avec le souci plus général qu'il doit avoir de favoriser la croissance des services nationaux de télécommunication au mieux des intérêts du pays.

Ces questions ressortissent essentiellement à la responsabilité collective des ministres. Cependant, pour que cette responsabilité s'exerce de façon efficace, il faut qu'un ministre soit chargé de prendre des initiatives et d'établir dans son ministère un personnel auxiliaire bien renseigné sur les besoins actuels et futurs de tous les ministères et organismes, sur les techniques qui peuvent s'employer pour répondre aux besoins et sur l'étendue et la variété des télécommunications canadiennes en général. Les fonctions du personnel seraient les suivantes:

- Prévoir l'établissement d'installations et de services économiques et efficaces propres à répondre aux besoins futurs des ministères et des organismes fédéraux dans tout le Canada.

- Rattacher les services de télécommunication et les prévisions du gouvernement aux besoins et aux services de l'ensemble du pays; veiller à ce que les intallations du gouvernement se développent, autant qu'il se peut, de façon à faciliter l'expansion et l'amélioration des services publics.

- Signaler aux autorités fédérales chargées d'établir des projets ou d'effectuer des travaux de recherche et de perfectionnement en télécommunications les domaines qu'il y a lieu d'étudier et qui aideront à répondre aux besoins futurs du gouvernement.

- Fournir des conseils techniques aux ministères et aux organismes et favoriser le partage d'autres personnels de télécommunication dans le service public.

- Aider le conseil du Trésor et son personnel à examiner les projets des ministères et à évaluer l'administration des ministères dans le domaine des télécommunications.

- Fournir des conseils et de l'aide techniques aux organismes fédéraux qui ont à réglementer les télécommunications.

- Représenter le Canada aux conférences sur les problèmes internationaux de télécommunications et négocier des accords internationaux sur des questions d'ordre technique.

- Exercer les fonctions de l'Organisation des télécommunications nationales d'urgence.

Toutes ces fonctions sont essentiellement de nature consultative et auxiliaire. C'est au Cabinet et au conseil du Trésor seulement que doit être dévolu le contrôle central. En outre, il ne faudrait pas confondre ce personnel auxiliaire avec le personnel dont le ministère des Transports a besoin dans ses divers services pour assurer le fonctionnement des réseaux de télécommunications spéciaux.

Nous recommandons donc:

1 Que le ministre des Transports ait la responsabilité première de formuler la ligne de conduite à suivre au sujet des télécommunications et de coordonner les services de télécommunication du gouvernement.

2 Que le ministre entreprenne l'étude qu'on a recommandée antérieurement sur les installations de télécommunication du Commandement de la défense aérienne et sur celles du Nord et qu'il consulte au cours de son enquête les organismes fédéraux (civils et militaires) appropriés ainsi que les sociétés commerciales.

3 Que le ministre soit aidé dans son ministère par un organisme chargé de fournir des conseils techniques et d'exercer les fonctions consultatives et auxiliaires qui sont indispensables à l'activité du gouvernement en matière de télécommunications.

Les rouages et les méthodes qu'emploie le gouvernement pour réglementer les télécommunications canadiennes ne s'inscrivent pas dans le domaine sur lequel porte le présent rapport. Il s'agit plutôt ici de la planification et de l'administration des services de télécommunication qui sont nécessaires aux programmes du gouvernement.

Toutefois, la fonction de réglementation qu'exerce le gouvernement est très étendue. Elle comprend l'application des règlements et des accords fédéraux et internationaux sur la radio et le télégraphe, l'administration du spectre des fréquences de radio, la définition des normes de matériel, l'autorisation des services de radio et l'application des lois et des règlements qui régissent leur fonctionnement et la réglementation des tarifs commerciaux. Il apparaît clairement, même à l'examen de cette seule courte énumération,

que ces responsabilités se rattachent de diverses façons à l'administration des propres services du gouvernement parce que, en tant qu'usager de services commerciaux, il est lui-même touché par les gestes qu'il peut poser dans la réglementation des tarifs. Par le fait qu'il exploite lui-même des installations, le gouvernement se ressent de la façon dont il administre le spectre des fréquences et réglemente les normes de matériel. La réglementation des télécommunications et l'administration de ses propres services l'obligent à recourir à des gens particulièrement compétents; on peut donc se demander s'il est possible ou souhaitable qu'il utilise un même personnel pour s'acquitter de ces deux fonctions. Enfin, il est nécessaire que le gouvernement élabore pour les deux fonctions des principes et des objectifs de base qui définissent le rôle des télécommunications dans la vie et dans la croissance socio-économiques du pays. Ce sont des questions dont on doit manifestement tenir compte dans l'étude de l'organisation et des méthodes d'administration du gouvernement. Il lui faut éviter tout particulièrement le double emploi de personnels techniques.

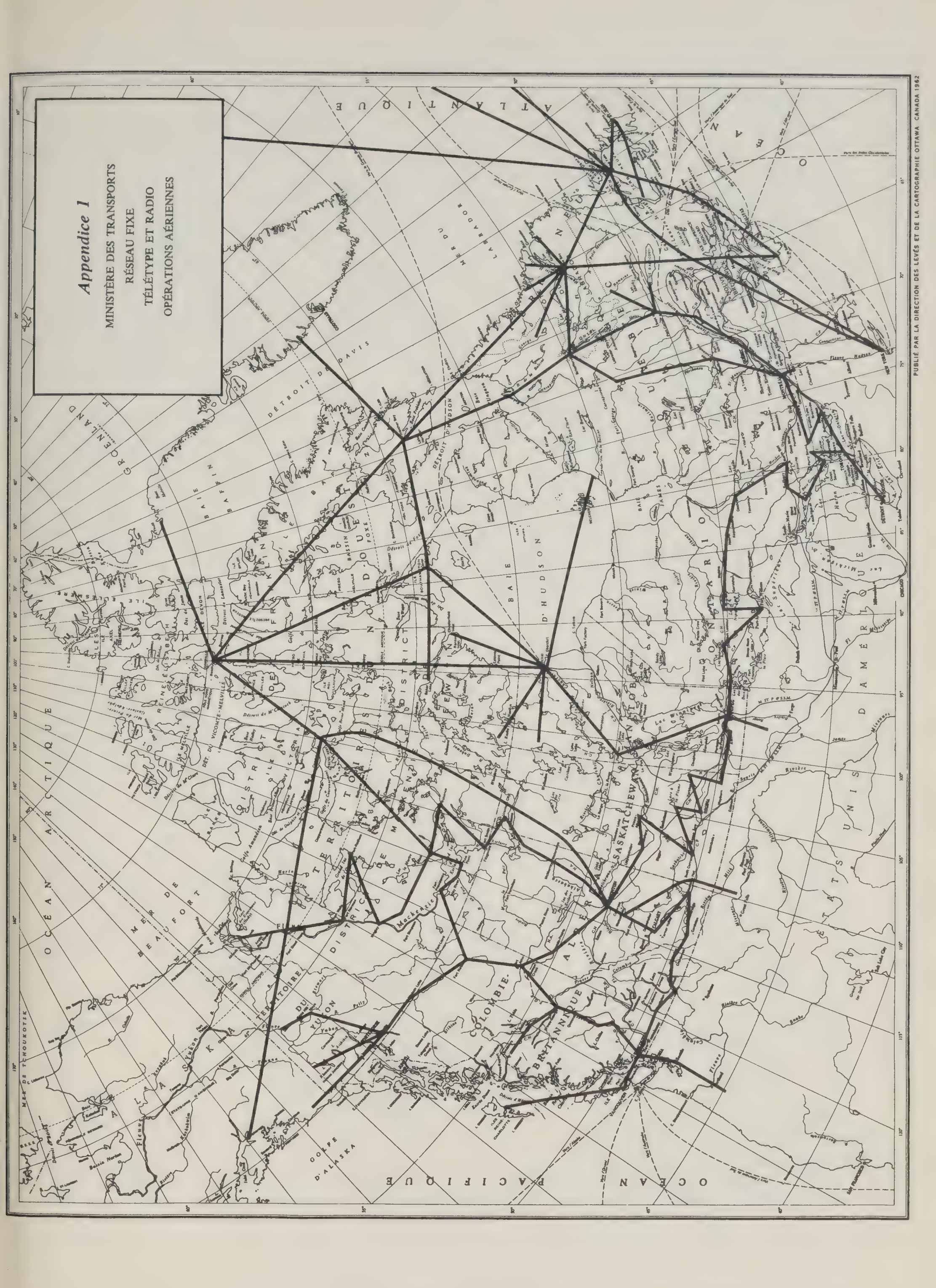
Nous recommandons donc: Que, sous la direction du ministre des Transports, l'organisme chargé de la planification et de l'organisation assure tous les services techniques nécessaires au gouvernement pour exercer sa fonction de réglementation.

ERRATA

Les légendes de certaines cartes en annexe au chapitre intitulé *Télécommunications* (pages 268 à 271) ont été transposées. On trouvera:

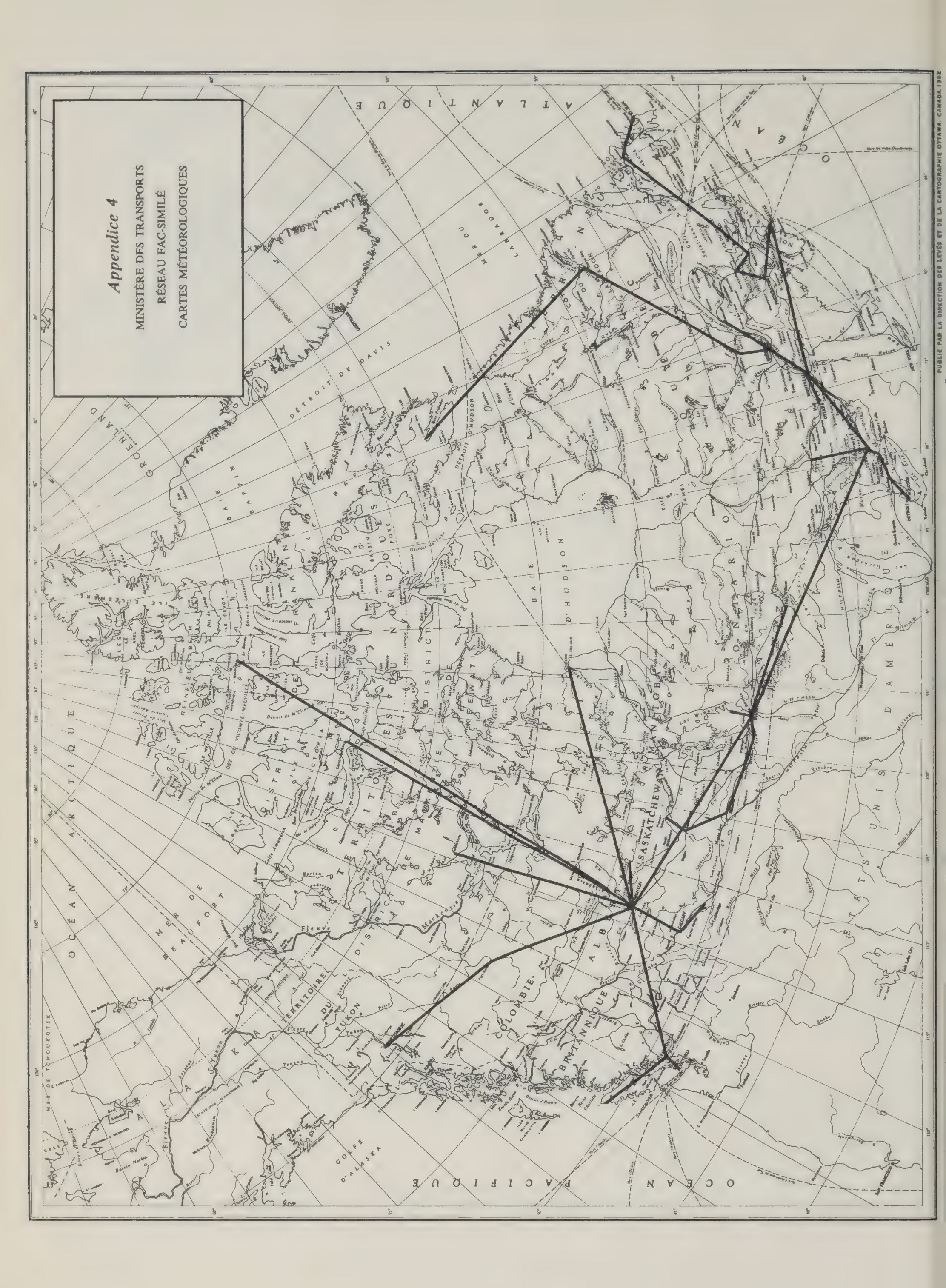
- le réseau télétype de la marine (appendice 6) à la carte, page 271;
- le réseau télétype de l'armée (appendice 7) à la carte, page 270;
- le réseau télétype de l'ARC (appendice 8) à la carte, page 268;
- les réseaux de la défense aérienne (appendice 9) à la carte, page 269.

APPENDICES 1 À 10


Appendice 1
MINISTÈRE DES TRANSPORTS
RÉSEAU FIXE
TÉLÉTYPE ET RADIO
OPÉRATIONS AÉRIENNES
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA CANADA 1962


Appendice 2
MINISTÈRE DES TRANSPORTS
INTERPHONE DE CONTRÔLE
CIRCULATION AÉRIENNE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA CANADA 1962
OCÉAN ATLANTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ARCTIQUE
GROENLAND
BAIE D'HUDSON
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
ALASKA


Appendice 3
MINISTÈRE DES TRANSPORTS
RÉSEAU
TÉLÉTYPE MÉTÉOROLOGIQUE
Centres météorologiques et ligne Mid-Canada
(La ligne Dew n'est pas indiquée)
Principaux centres météorologiques
OCÉAN ARCTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ATLANTIQUE
MER DE BEAUFORT
GOLFE D'ALASKA
BAIE D'HUDSON
DÉTROIT DE DAVIS
DÉTROIT D'HUDSON
MER DU LABRADOR
GROENLAND
BAIE BAFFIN
VERS DUNSTABLE
ALASKA
TERRITOIRE DU YUKON
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
ONTARIO
QUÉBEC
LABRADOR
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
DISTRICT DE MACKENZIE
DISTRICT DE KEEWATIN
DISTRICT DE FRANKLIN
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
MER DE TCHOUKOTSK
CHICAGO
SAN FRANCISCO
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA, CANADA. 1962

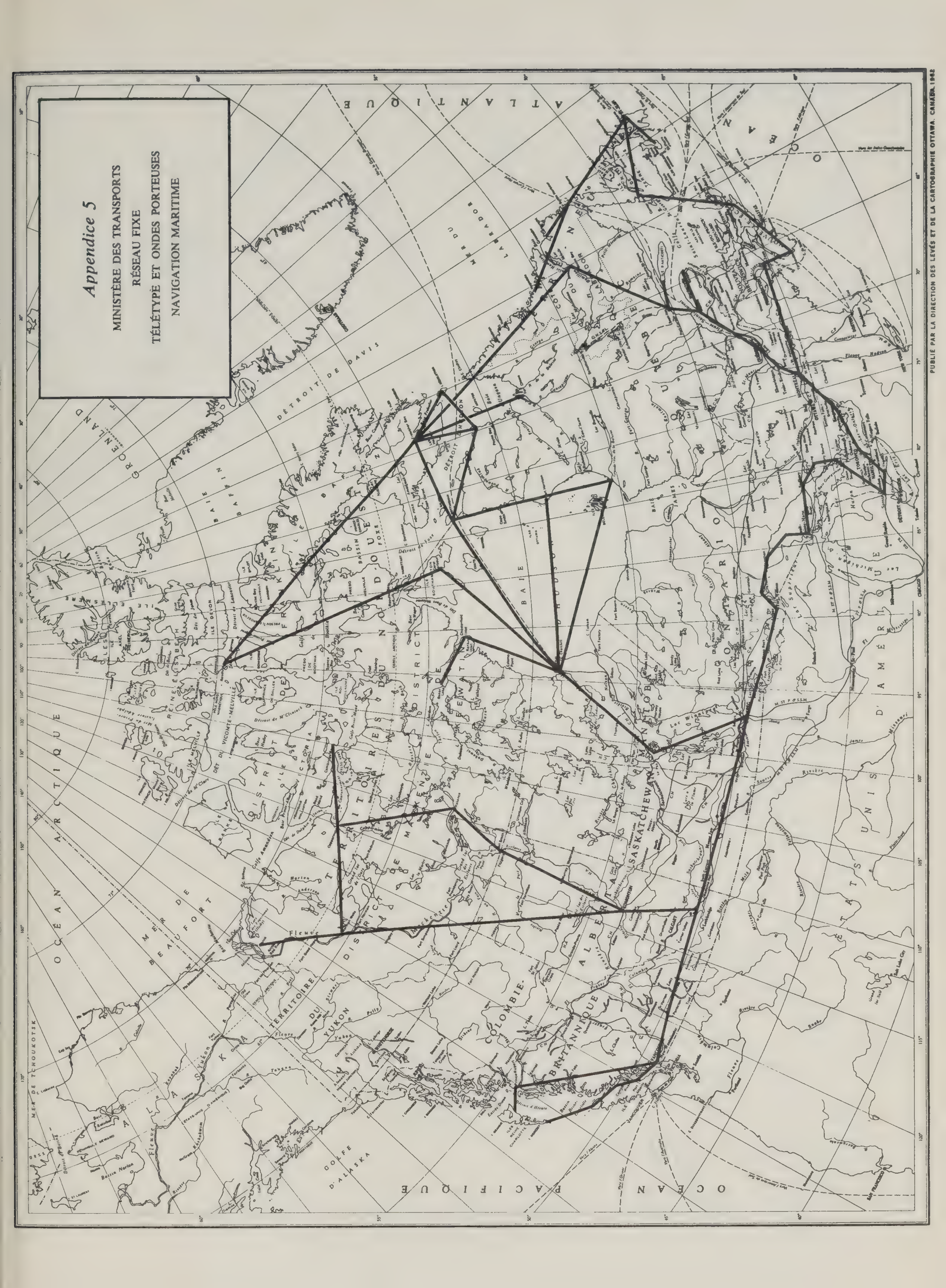


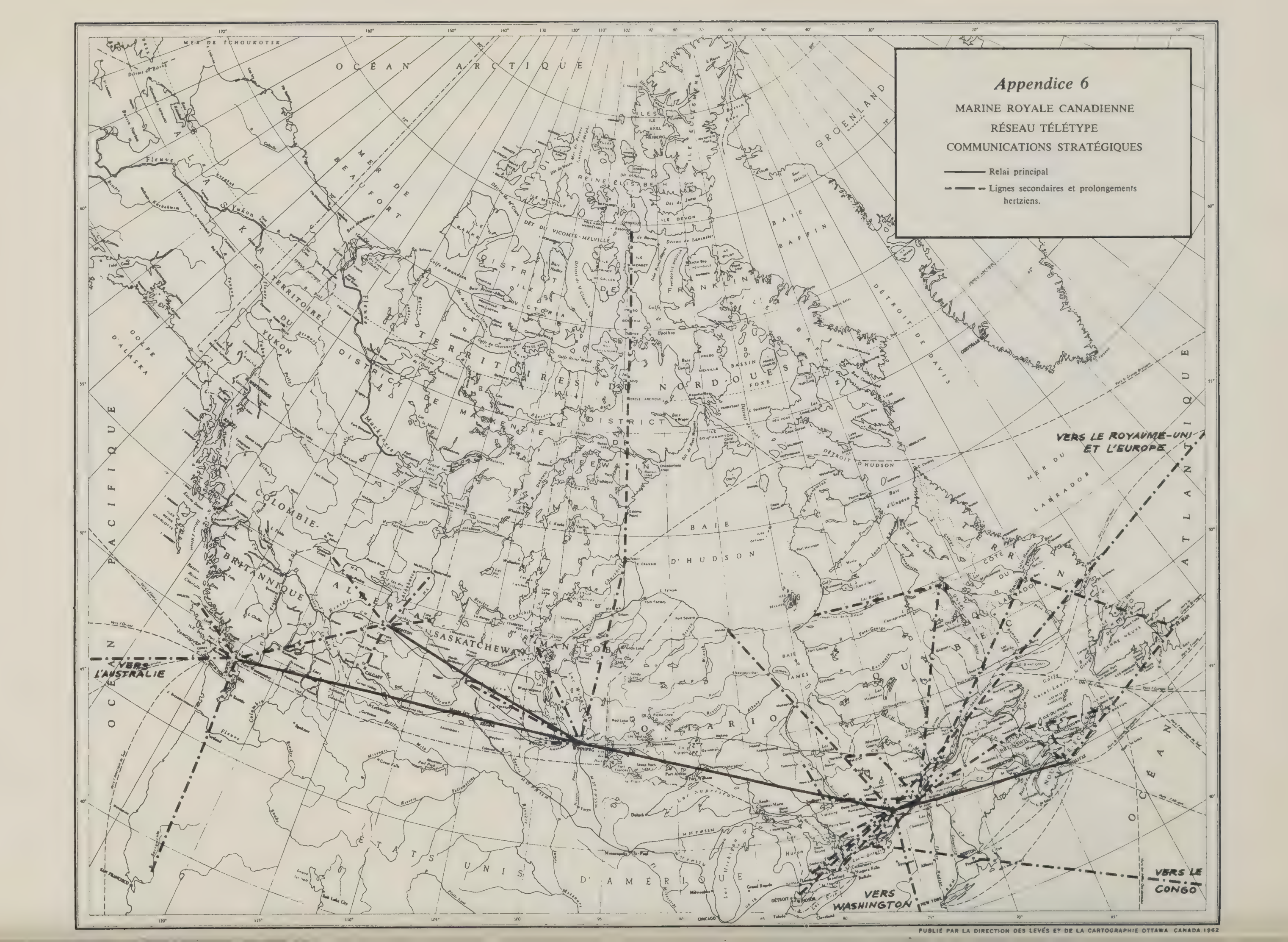
Appendice 4

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

RÉSEAU FAC-SIMILÉ

CARTES MÉTÉOROLOGIQUES


Appendice 5
MINISTÈRE DES TRANSPORTS
RÉSEAU FIXE
TÉLÉTYPE ET ONDES PORTEUSES
NAVIGATION MARITIME
OCÉAN ATLANTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ARCTIQUE
GROENLAND
DÉTROIT DE DAVIS
BAIE BAFFIN
MER DU LABRADOR
BAIE D'HUDSON
BAIE JAMES
MER DE BEAUFORT
GOLFE D'ALASKA
ALASKA
TERRITOIRE DU YUKON
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
ONTARIO
QUÉBEC
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA. CANADA

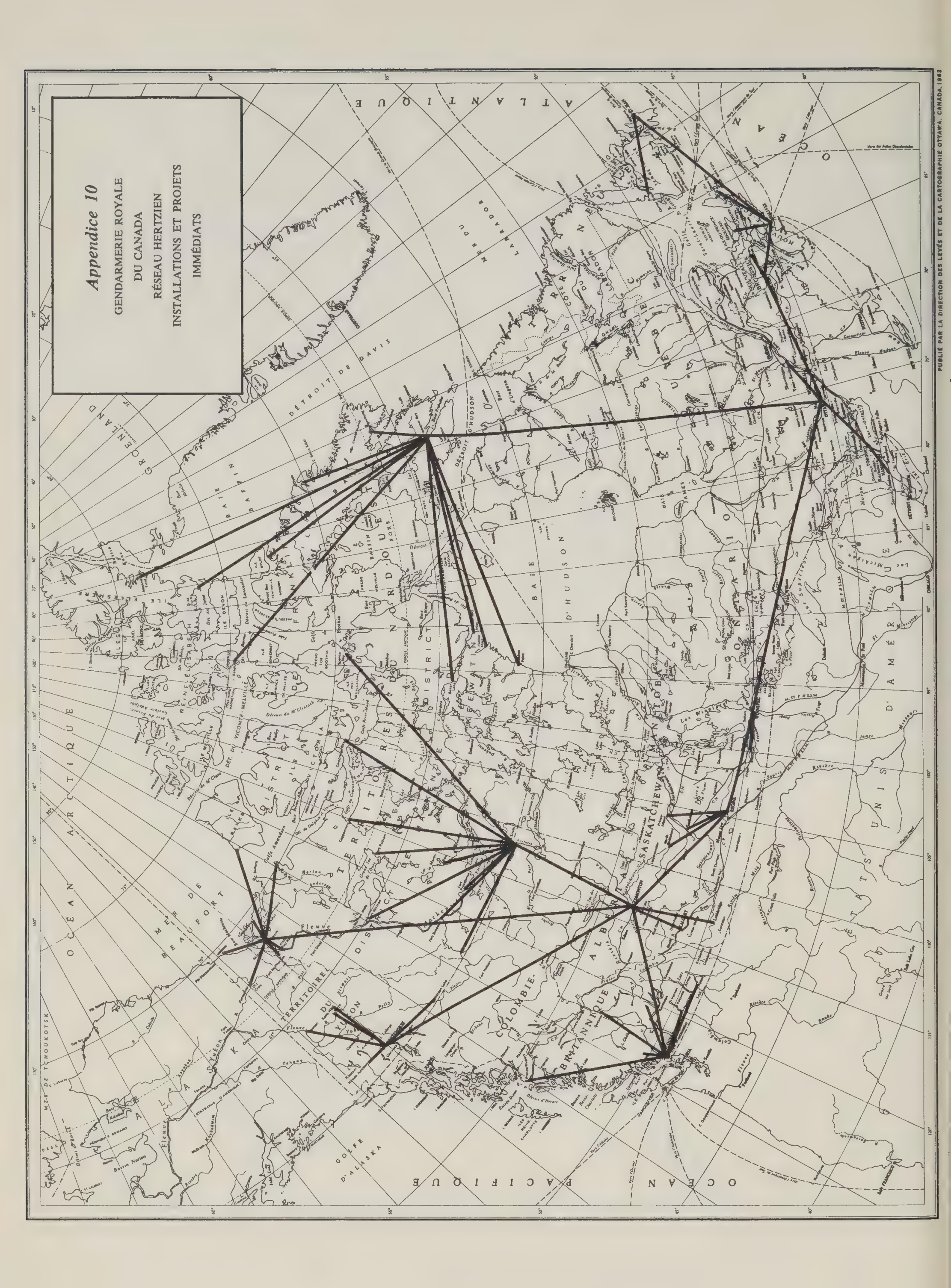

Appendice 6
MARINE ROYALE CANADIENNE
RÉSEAU TÉLÉTYPE
COMMUNICATIONS STRATÉGIQUES
Relai principal
Lignes secondaires et prolongements hertziens.
VERS LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE
VERS LE CONGO
VERS WASHINGTON
VERS L'AUSTRALIE
OCÉAN ARCTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ATLANTIQUE
GROENLAND
BAIE D'HUDSON
ÉTATS UNIS D'AMÉRIQUE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA CANADA 1962


Appendice 7
ARMÉE CANADIENNE
TRANSMISSIONS
RÉSEAU - TÉLÉTYPE
Relai principal
Lignes secondaires et prolongements hertziens
OCÉAN ARCTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ATLANTIQUE
BAIE D'HUDSON
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
ONTARIO
QUÉBEC
ÉTATS UNIS D'AMÉRIQUE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA, CANADA, 1962


Appendice 8
AVIATION ROYALE DU CANADA
RETRANSMISSION DES
COMMUNICATIONS
RÉSEAU PRINCIPAL
(Télétype)
Relai principal
Lignes secondaires et prolongements hertziens
VERS LE ROYAUME-UNI ET L'ALLEMAGNE
OCÉAN ARCTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ATLANTIQUE
GROENLAND
MER DE TCHOUKOTSK
MER DE BEAUFORT
GOLFE D'ALASKA
ALASKA
BAIE BAFFIN
DÉTROIT DE DAVIS
DÉTROIT D'HUDSON
MER DU LABRADOR
BAIE D'HUDSON
BAIE JAMES
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
DISTRICT DE FRANKLIN
DISTRICT DE MACKENZIE
DISTRICT DE KEEWATIN
TERRITOIRE DU YUKON
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
ONTARIO
QUÉBEC
TERRE-NEUVE
NOUVEAU-BRUNSWICK
NOUVELLE-ÉCOSSE
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA, CANADA 1952



Appendice 9
DÉFENSE AÉRIENNE
RÉSEAUX HERTZIENS DE RELAI
(Les lignes de l'USAF et les lignes commerciales louées ne sont pas indiquées)
OCÉAN ARCTIQUE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN ATLANTIQUE
MER DE BEAUFORT
GOLFE D'ALASKA
ALASKA
GROENLAND
BAIE BAFFIN
DÉTROIT DE DAVIS
MER DU LABRADOR
BAIE D'HUDSON
DÉTROIT D'HUDSON
TERRITOIRE DU YUKON
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
SASKATCHEWAN
MANITOBA
ONTARIO
QUÉBEC
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
VERS LE ROYAUME-UNI
VERS LA NOUVELLE-ZÉLANDE
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA, CANADA, 1962


Appendice 10
GENDARMERIE ROYALE
DU CANADA
RÉSEAU HERTZIEN
INSTALLATIONS ET PROJETS
IMMÉDIATS
PUBLIÉ PAR LA DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE OTTAWA, CANADA, 1962



9 ÉDITION ET IMPRESSION

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 9: ÉDITION ET IMPRESSION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Le détail de l'enquête relative à l'organisation des services d'impression et d'édition du gouvernement fédéral a été confié à M. Bryan Evans, M.A., A.I.M., expert-conseil de *P. A. Management Consultants Limited* (Montréal), assisté de M. Robert Perrin, M.A., F.R.G.S. et de M. John Osman Miller, B.COM., A.C.I.S., A.A.S.M., A.C.A.A., tous deux de la même société.

Tous les mémoires soumis ont été dûment examinés. On en trouvera la liste dans le dernier tome du rapport de la Commission.

En remerciant les personnes susmentionnées de leur aide, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

INTRODUCTION

Les services d'impression et d'édition du Département des impressions et de la papeterie publiques ont fait l'objet d'une enquête spéciale car ils constituent un exemple typique des services auxiliaires de nature commerciale que le gouvernement doit gérer. Par ailleurs, tous les ministères ont recours aux services du Département des impressions et de la papeterie publiques. De par la loi, ce département est habilité à entreprendre par ses propres moyens, tous les travaux d'impression du Parlement et des ministères. De nombreuses personnes, aussi bien à l'intérieur de la fonction publique que de l'extérieur semblent penser que ce monopole n'a plus sa raison d'être. Les imprimeurs établis à leur compte prétendent, eux, que si les coûts des travaux effectués à l'Imprimerie nationale étaient établis de près, on s'apercevrait qu'ils sont bien plus élevés que les coûts des travaux faits ailleurs. Le principal but de l'enquête, qui fait l'objet du présent rapport, a donc été de déterminer si les façons de procéder établies par le législateur il y a 75 ans répondent aux circonstances actuelles. Certaines recommandations du présent rapport exigent la modification de la législation actuelle, tandis que d'autres pourraient être adoptées dans le cadre de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques*.

HISTORIQUE

Le Département des impressions et de la papeterie publiques a été créé par le Parlement en 1886. Avant cette date tous les travaux d'impression du Parle-

ment et des ministères avaient été effectués sous contrat au coût annuel d'environ $400,000. Le but de la loi de 1886 créant le Département des impressions et de la papeterie fut exposé avec concision lors de la deuxième lecture du projet de loi par le ministre intéressé:

Le gouvernement a besoin tous les jours d'impressions et de papeterie. A cet égard le gouvernement est essentiellement un consommateur et, à ce titre, il doit chercher à se procurer les meilleurs articles aux prix les plus bas possibles. Tel est le but de la loi proposée.

Vos commissaires ont passé en revue les activités de l'Imprimerie nationale pour savoir si elles répondent toujours au but fixé en 1886.

Le Parlement d'alors avait pensé qu'il fallait faire une distinction entre les besoins d'un ministère ayant pour principale fonction d'assurer un service auxiliaire comme l'imprimerie et ceux des ministères chargés d'appliquer la politique du gouvernement tout en assumant d'importantes responsabilités. C'est pourquoi une clause fut incorporée dans la loi de 1886 selon laquelle le Département des impressions et de la papeterie publiques serait dirigé par des fonctionnaires ayant les aptitudes et l'expérience voulues pour gérer comme il faut une entreprise industrielle de ce genre. Cette clause est toujours en vigueur. Une autre clause stipulait que les salaires de l'Imprimerie nationale soient comparables à ceux des imprimeries commerciales de Montréal et de Toronto.

L'article 14 de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques* donne à une autorité unique la responsabilité de l'impression des publications officielles du gouvernement fédéral, créant ainsi un monopole:

14. Un établissement gouvernemental dirigé par le Directeur et Surintendant des impressions sera créé à Ottawa. On y exécutera tous les travaux d'imprimerie, d'électrotypie, de lithographie, de reliure et autres travaux du même genre destinés au Parlement et aux différents ministères.

Cette obligation de faire imprimer *tous* les documents officiels dans les ateliers de l'Imprimerie nationale n'a pas toujours été prise au pied de la lettre, en particulier parce que ces ateliers n'ont jamais eu le matériel voulu pour entreprendre tous les genres de travaux. C'est ainsi que les bons d'épargne, les billets de banque et les timbres-poste ont toujours été imprimés ailleurs qu'à l'Imprimerie nationale. Les impressions qui exigent des couleurs nuancées, ainsi que toutes sortes de formulaires spéciaux ne sont pas tirés à l'Imprimerie nationale. Cependant, jusqu'à la deuxième guerre mondiale l'Imprimerie du gouvernement s'est efforcée d'effectuer elle-même tous les travaux d'impression de nature générale qui lui étaient confiés par le Parlement et par les ministères. Durant la deuxième guerre mondiale, cependant, le nombre des documents à publier fut tel qu'il fallut recourir en partie aux imprimeurs commerciaux. Cette tendance s'est maintenue et, au cours des

années qui ont suivi la guerre, il est arrivé parfois que les imprimeurs établis à leur compte ont publié plus de documents officiels que l'Imprimeur de la Reine.

C'est également durant la seconde guerre mondiale que certains ministères comme celui de la Défense nationale ont agrandi leurs services de reproduction et les ont, dans certains cas, transformés en véritables imprimeries, à Ottawa et dans d'autres villes. Depuis 1951, la plupart de ces imprimeries ont été placées sous le contrôle administratif de l'Imprimeur de la Reine et les employés ont été transférés au Département des impressions et de la papeterie publiques. Toutefois l'impression des cartes géologiques et autres ne relève pas de l'Imprimeur de la Reine. C'est le ministère des Mines et des Relevés techniques qui en est légalement responsable. Le Conseil national de recherches et les autres sociétés de la Couronne qui ne sont pas des «ministères» peuvent légalement ne pas faire appel à l'Imprimerie nationale pour leurs travaux d'impression.

Tout au long de son histoire, l'Imprimerie nationale a été assaillie par des problèmes financiers. Pour commencer, on avait dit à la Chambre des communes qu'un bâtiment convenable pour l'Imprimerie ne coûterait pas plus de $50,000. Le bâtiment choisi coûta en fait plusieurs fois cette somme et on n'essaya jamais d'amortir son coût au moyen des recettes de l'Imprimerie. Une nouvelle machine, la linotype, fit peu après, son apparition sur le marché et cette machine entraîna une nouvelle mise de fonds imprévue. Le Parlement fut prié de voter les crédits nécessaires à l'achat des nouvelles machines et c'est alors que l'Imprimerie nationale prit l'habitude, qu'elle a toujours, de ne pas tenir compte de la dépréciation du matériel dans le calcul des prix de revient. En 1956, l'Imprimerie nationale s'est installée dans un immeuble flambant neuf qui a coûté $16,000,000. Une dépense aussi extravagante pour un simple établissement industriel a mis un terme à l'espoir que l'Imprimerie nationale pourrait un jour atteindre le but imposé par la loi actuelle: imprimer les documents officiels au plus bas prix possible.

DÉVELOPPEMENT

Les effectifs du Département des impressions et de la papeterie publiques ont presque sextuplé depuis le jour, en 1891, où la première imprimerie du gouvernement est entrée en service. Le tableau 1 illustre ce développement. Une partie de l'accroissement des dix dernières années est due au fait que des employés en provenance des ateliers d'impression des ministères ont été transférés au Département des impressions. Les effectifs des ateliers d'impres-

Tableau 1—ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS AU DÉPARTEMENT DES IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES

Année	*Effectifs*
1891	341
1901	511
1911	861
1921	730
1931	721
1941	709
1951	991
1961	1,818

sion des ministères ont été réduits à 398. Par ailleurs, depuis 1951, environ 250 employés ont grossi les effectifs de l'atelier central, 100 ont été engagés dans les services financiers et administratifs, 50 dans les services de vente et 40 dans les services d'achat. La répartition des effectifs actuels figure au tableau 2:

Tableau 2—RÉPARTITION DES EFFECTIFS—1961

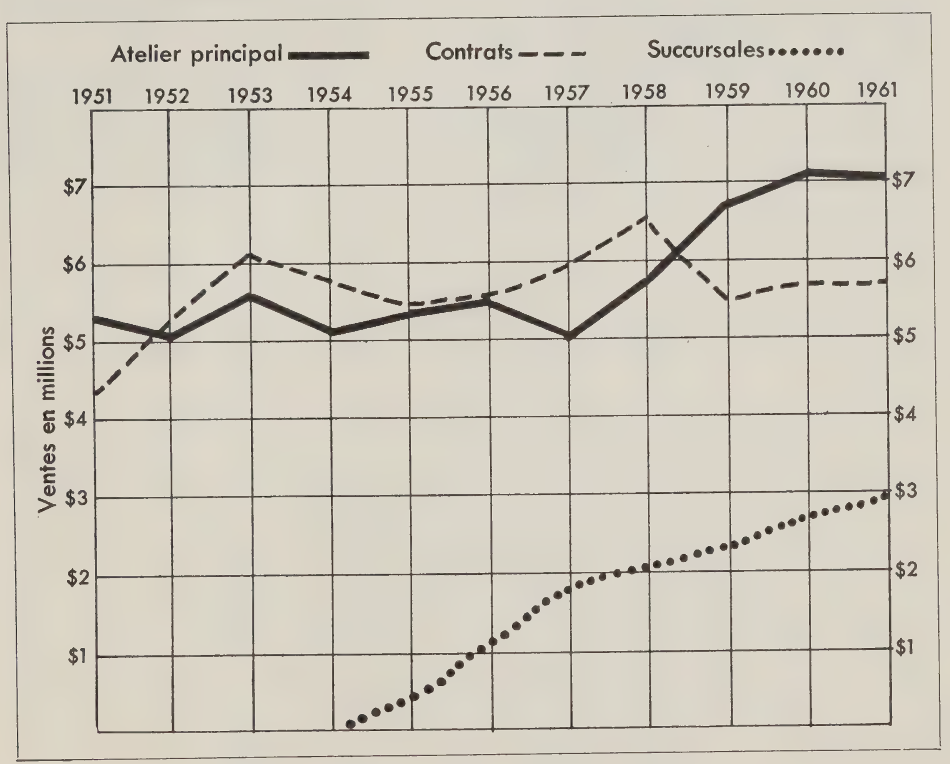
Hauts fonctionnaires	11
Production—Atelier central	987
Production—Ateliers divisionnaires	398
Achats et approvisionnements	178
Publications	91
Services administratifs et financiers	153
	1,818

On peut se faire une idée de l'augmentation des travaux effectués au cours des dix dernières années en regardant le fac-similé 1 qui est tiré du rapport annuel du département pour l'année 1960-1961. L'augmentation indiquée pour les succursales n'est pas une véritable majoration. En effet, les chiffres de vente qui s'appliquent aux travaux des succursales ne partent que du moment où ces ateliers ont été absorbés par le Département.

Ces courbes donnent également une bonne idée de la façon dont se sont répartis les travaux du gouvernement entre l'Imprimerie nationale et les imprimeurs commerciaux, au cours des dix dernières années. Les chiffres de vente donnés doivent, toutefois, être considérés avec une certaine prudence.

Si les chiffres relatifs aux contrats adjugés à l'extérieur représentent bien les montants que le gouvernement a payés, par contre les chiffres relatifs à la vente des publications imprimées à l'atelier central ne tiennent pas compte de certains coûts qui s'élèvent à près de la moitié des montants indiqués. Les coûts omis sont couverts par des crédits parlementaires accordés au Département lui-même ou à des ministères qui fournissent des services gratuits à l'Imprimerie nationale. Le coût des travaux d'impression exécutés à l'extérieur pour le compte de ministères qui ne font pas appel au Département s'élève à environ 5 millions de dollars et ce coût non plus n'est pas pris en considération dans les chiffres donnés. Néanmoins même si le chiffre des ventes des publications de l'Imprimerie nationale était modifié de façon à englober tous les éléments du prix de revient, il resterait bien faible par rapport au chiffre total des ventes des imprimeurs commerciaux du Canada lequel atteint environ 900 millions de dollars par an.

Fac-similé 1—PROGRESSION DES VENTES



L'article 4 de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques* énonce clairement les fonctions du Département:

4. (1) Le Département est chargé exclusivement des fonctions qui suivent, relativement aux services requis pour le Sénat et la Chambre des communes et pour les divers ministères du gouvernement, savoir:

a) l'exécution et la vérification de tous ouvrages d'impression, de stéréotypie, d'électrotypie, de lithographie, de reliure ou autres ouvrages du même genre et l'obtention des matériaux requis à ces fins;

b) l'achat et la distribution de tout le papier, des livres, et autres articles de papeterie de toute espèce, excepté les livres requis pour la bibliothèque du Parlement, ainsi que tous les livres imprimés requis pour l'usage des chapelains, des bibliothèques et des classes aux pénitenciers, lesquels peuvent être obtenus de la manière autorisée par la loi;

c) la vente de tous les livres ou ouvrages publiés par l'ordre de l'une ou de l'autre des Chambres ou par les deux Chambres du Parlement ou de tout ministère du gouvernement, et

d) la vérification de tous les comptes de publicité.

La dernière fonction, celle de la vérification des comptes de publicité, relève maintenant du Contrôleur du Trésor.

On peut se faire une excellente idée des services que fournit le Département des impressions et de la papeterie publiques à partir de l'organigramme du fac-similé 2. Les grandes responsabilités sont assumées par quatre directions tandis que deux autres, celle des services administratifs et celle des services financiers, appuient les quatre premières.

La Direction de la production (atelier central) exécute à Hull, Québec, une grande variété de travaux d'impression pour le compte du Parlement, des ministères et des organismes. Elle établit aussi les devis techniques des travaux d'impression confiés à l'atelier principal ou à des imprimeurs commerciaux.

La Direction de la production des ateliers de l'extérieur dirige les activités de onze ateliers d'impression qui servent les ministères dans la région d'Ottawa et de seize ateliers établis en dehors d'Ottawa dans des régions où les ministères sont représentés. En général, les ateliers de l'extérieur exécutent des travaux qui exigent des machines spéciales et qui ne pourraient être faits avec le matériel dont disposent les services ordinaires de reproduction des ministères. Cependant les nouvelles machines offset qu'on trouve aujourd'hui dans plusieurs ministères ôtent beaucoup de valeur à la distinction que l'on cherche à maintenir entre les travaux de reproduction et les travaux d'impression.

Fac-similé 2—ORGANIGRAMME DU DÉPARTEMENT DES IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES

- Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la papeterie
  - Imprimeur adjoint de la Reine
    - Secrétaire
    - Direction des services administratifs
      - Service du personnel
      - Relations industrielles
      - Effectifs
      - Formation du personnel
      - Services du personnel—Dossiers et registres
      - Infirmerie
      - Mécanographie, systèmes, etc.
    - Direction des services financiers
      - Service de comptabilité
      - Coûts et vérification
      - Études sur les coûts
      - Conseiller technique (impression)
      - Vérificateur interne
    - Direction de la production (Atelier central)
      - Direction technique
        - Bureau de l'ingénieur
        - Bureau d'études
        - Service d'entretien
      - Horaires et registres
      - Études d'atelier
      - Planification des travaux
      - Opérations
    - Direction de la production (Ateliers de l'extérieur)
      - Surintendant adjoint
        - Chef de bureau
        - Région d'Ottawa
        - Ateliers en dehors d'Ottawa
    - Direction des services de publication
      - Services de distribution du gouvernement
      - Service d'approvisionnement
      - Service de référence et bibliothèque
      - Gazette du Canada
      - Service des ventes et publications internationales
    - Direction des services d'achat et d'approvisionnement
      - Service des achats
      - Service d'approvisionnement
      - Service des stocks (papier, pièces de rechange, etc.)
      - Service de réparation des machines de bureau

La Direction des services d'achat et d'approvisionnement achète la papeterie, les fournitures de papier et les machines de bureau pour les ministères et les organismes; elle procure au Département lui-même le matériel d'imprimerie dont il a besoin et elle adjuge les contrats offerts aux imprimeurs commerciaux. Elle poursuit des recherches sur les produits, met au point les devis techniques et fait des analyses de qualité pour les fournitures qu'elle garde en stock et destine aux ministères et aux organismes. Elle tient des stocks de papier, de matériel d'imprimerie et de pièces de rechange. Une section s'occupe tout spécialement de mettre à l'essai, de réparer et d'entretenir les machines de bureau. Cette section est également chargée de fournir les machines à écrire, à additionner, à calculer, etc. dont ont besoin les ministères et les organismes.

La principale fonction de la Direction des publications consiste à diffuser les publications du gouvernement. Cette diffusion comprend la préparation et la publication des catalogues et des listes de prix; la vente des publications par commande postale ou par l'intermédiaire des librairies de l'État ou des librairies commerciales; la distribution gratuite des publications aux ayants droit; l'établissement des listes d'envoi pour les ministères et les organismes. La Direction des publications publie la *Gazette du Canada* et les *Statuts du Canada* et elle a le monopole de la vente au Canada des publications des Nations Unies.

L'Imprimeur de la Reine et l'Imprimeur adjoint de la Reine dirigent et coordonnent les travaux des diverses directions sous l'égide du Secrétaire d'État, ministre responsable du Département des impressions et de la papeterie publiques.

BESOINS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'IMPRESSIONS ET DE PUBLICATIONS

On se propose, dans la présente étude, d'évaluer comment le Département des impressions et de la papeterie publiques s'acquitte de ses fonctions. Il n'est nullement question d'examiner la nature des commandes passées par les ministères et les organismes. Néanmoins une certaine compréhension de la nature de ces commandes servira à déterminer si les besoins du gouvernement sont pleinement satisfaits.

La plupart des publications officielles ont pour but de faciliter l'application des programmes décidés et des mesures prises par le gouvernement. Les besoins de ce dernier en matière d'impression vont de simples formules et en-têtes de lettres à dès publications fort importantes. Certaines publications sont imprimées occasionnellement, d'autres le sont annuellement, trimes-

triellement, mensuellement ou même quotidiennement. Certaines sont destinées à l'usage exclusif des ministères et des organismes qui les font imprimer, d'autres sont destinées au grand public. Certaines informent, d'autres persuadent, d'autres enfin réglementent ou ordonnent. Un fort volume de travaux d'imprimerie est nécessaire pour répondre d'une part aux besoins administratifs internes et d'autre part aux exigences grandissantes des programmes d'information des ministères et des organismes.

Parmi les documents imprimés à Hull, certains émanent du Parlement: les *Débats* de la Chambre des communes et du Sénat, les procès-verbaux de leurs délibérations, les rapports des comités et les Statuts. La *Gazette du Canada,* publication hebdomadaire, annonce officiellement les transactions et les règlements de l'État. Les publications des ministères et des organismes comprennent les rapports annuels et bien d'autres documents concernant des sujets aussi variés que les récoltes agricoles, les renseignements touristiques, la Déclaration canadienne des droits de l'homme, l'Art esquimau, la prospection de l'uranium, la cueillette des champignons, la géographie du Canada et les marées. En fait, les sujets qui ne sont pas traités dans les publications du gouvernement sont très rares. Non seulement le Département des impressions et de la papeterie publiques imprime ces publications mais il les entrepose et les vend.

La priorité est accordée aux travaux effectués pour le Parlement. Viennent ensuite les travaux destinés aux ministères dans la mesure où ces travaux exigent une attention spéciale par suite de leur urgence ou de leur nature confidentielle. Les autres travaux sont exécutés quand le temps le permet ou ils sont confiés à des imprimeries commerciales.

QUALITÉ DES SERVICES FOURNIS

Quinze ministères provoquent les trois quarts des travaux d'impression du gouvernement. C'est pourquoi vos commissaires ont sondé les opinions de la clientèle sur la qualité des services, en plus de soixante hauts fonctionnaires de ces ministères, tous affectés à des services d'achat, d'information, ou d'édition. Naturellement, les points de vue exprimés n'étaient pas tous les mêmes mais voici les points ayant donné lieu à une certaine unanimité:

- L'Imprimerie nationale fournit actuellement de bons services. Une amélioration sensible a été enregistrée au cours des dernières années.

- Les commandes sont généralement exécutées et livrées dans les délais convenus, sauf dans certains cas de conflit avec des commandes prioritaires. Les retards deviennent encore plus considérables lorsque les travaux sont donnés

à forfait, car la méthode actuelle d'adjudication est très lente. (Une enquête a révélé que plusieurs retards signalés étaient imputables aux ministères eux-mêmes à cause de nombreux changements de dernière heure apportés aux manuscrits, aux épreuves, etc. D'autres retards résultaient de l'absence de coordination entre les travaux de traduction et de production.)

- La qualité des travaux est souvent supérieure lorsque ceux-ci sont exécutés à l'Imprimerie nationale même. La méthode actuelle d'adjudication, qui permet d'accorder des contrats à des imprimeurs commerciaux même si leur réputation est mauvaise ou si leurs outillages ne conviennent pas à l'exécution des travaux de la qualité désirée, explique en grande partie la qualité inférieure des textes imprimés à l'extérieur.
- Dans le cas des publications de série, le transfert des commandes d'un imprimeur commercial à un autre, et même à l'Imprimerie nationale, complique les rapports que le ministère qui a passé la commande doit avoir avec ses divers imprimeurs et se traduit souvent par un changement de typographie ou de disposition qui altère l'apparence de la publication.
- Les prix qu'exige l'Imprimerie nationale sont généralement inférieurs à ceux des ateliers commerciaux. En outre, comme les ministères qui passent les commandes et acquittent les factures ne peuvent pas intervenir dans le choix des imprimeurs, il se produit des fluctuations de prix pour des travaux semblables qui rendent très difficile l'établissement d'un budget précis.

Les fonctionnaires interviewés se sont montrés moins satisfaits en ce qui concerne les méthodes actuelles d'achat et de réparation des machines de bureau. La plupart se plaignent de la façon dont sont exécutées leurs commandes d'appareils spéciaux et demandent plus de souplesse et plus de liberté pour leurs petits achats. Dans les rapports intitulés *Méthodes et travail de bureau* et *Services d'approvisionnement*, vos commissaires présentent une analyse plus détaillée de ces griefs, ainsi que des recommandations pour améliorer les méthodes actuelles.

UNE REVISION S'IMPOSE

Les fonctions du Département ont été définies à l'origine par la Loi de 1886 et n'ont pas changé depuis, si ce n'est l'adjonction ultérieure de nouvelles responsabilités relatives à l'achat, à l'entreposage, aux réparations et à l'entretien des machines et des fournitures de bureau. Depuis 1886, de nombreux changements importants se sont produits en ce qui concerne les effectifs, les responsabilités et l'organisation du gouvernement; de nouvelles machines et

des méthodes perfectionnées ont complètement changé la nature des travaux d'imprimerie; de nouveaux procédés de reproduction ont pris la place des rotatives pour répondre aux besoins des ministères—bref, après soixante-quinze ans, une révision s'impose. En outre, vos commissaires font dans d'autres rapports certaines recommandations qui auront une répercussion directe sur la forme, l'organisation financière, le personnel et les méthodes administratives de l'organisme désigné pour fournir aux organes essentiels du gouvernement les services d'impression et d'édition dont ils ont besoin.

2

L'IMPRIMERIE NATIONALE

SON IMPORTANCE ET SON RÔLE

Bien qu'en 1886 le Département des impressions et de la papeterie publiques ait été chargé de l'exécution dans ses ateliers de *tous* les travaux d'impression, d'électrotypie, de lithographie et de reliure, une partie de ceux-ci ont toujours été adjugés à des imprimeurs de l'extérieur. La proportion des travaux confiés à ces imprimeurs n'a jamais cessé d'être une source de controverse, car l'industrie privée soutient que sa part n'est pas suffisante. Le débat s'est même envenimé au cours des dernières années depuis que le Département est installé dans son nouveau et vaste édifice et qu'il a remplacé une partie de son outillage par des machines modernes à haut rendement. Dans ses nouveaux locaux, l'Imprimerie nationale est en mesure d'entreprendre des tâches qui, au cours de la deuxième guerre mondiale et immédiatement après, étaient confiées aux imprimeurs indépendants.

Malgré sa responsabilité statutaire d'exécuter tous les travaux d'impression du gouvernement, le Département s'est très sagement abstenu d'entreprendre certaines tâches nécessitant des outillages spéciaux qui une fois installés n'auraient pas servi une bonne partie de l'année. Néanmoins, l'expérience de l'Imprimerie nationale illustre abondamment la difficulté que le gouvernement éprouve à limiter le développement d'un service auxiliaire.

L'Imprimerie nationale a acquis tout l'équipement nécessaire pour répondre rapidement et efficacement aux besoins spéciaux du Parlement et des ministères. Les procès-verbaux des débats du Parlement doivent être imprimés et distribués en quelques heures; les projets de loi doivent être imprimés et le cas échéant réimprimés dès la réception; les comptes rendus

des délibérations de comités doivent être imprimés et distribués également sans retard. Des publications, comme la *Gazette du Canada* qui contient les proclamations et les règlements ayant force de loi, doivent paraître ponctuellement et quelquefois à bref délai. D'autres documents urgents et confidentiels, de même que les documents qui doivent être déposés au Parlement, en anglais et en français, avant une date déterminée, font objet d'une attention spéciale. Un service de cette nature coûte toujours plus, car il faut disposer en permanence d'un matériel et d'un personnel spécial. Malheureusement, ces tâches urgentes ne sont pas réparties tout le long de l'année et elles arrivent toutes en même temps pendant les sessions du Parlement. En outre, il est souvent impossible de prévoir les périodes de pointes qui ne durent ordinairement que quelques heures. En conséquence, quand le Département n'a pas de travaux pour remplir les périodes creuses, son coûteux matériel n'est que partiellement employé, et ses frais d'exploitation augmentent au détriment des contribuables.

Toutefois, comme de nombreux autres services du gouvernement, décrits dans le rapport intitulé *«Faire» ou «faire faire»?* les services de l'Imprimerie se sont développés outre mesure. Il est rare que l'équipement de l'atelier actuel soit complètement consacré aux travaux parlementaires, car ceux-ci ne représentent que 15 p. 100 de la valeur totale de la production. Tous les travaux que le Département se réserve n'occupent que les deux tiers du nombre des heures ouvrables. Ces travaux comprennent la plupart des publications du Bureau fédéral de la statistique, les ordres de service courant de l'Armée et de l'Aviation, le bulletin mensuel *Commerce extérieur,* publié par le ministère du Commerce, les *Comptes publics,* la *Gazette du Travail* publiée mensuellement, le *Guide postal* et plusieurs autres publications semblables. La plupart de ces publications pourraient être confiées, sans en augmenter le coût, à des imprimeries commerciales.

Maintenant que l'Imprimerie nationale dispose d'un si bel outillage elle se trouve dans l'obligation, si elle ne veut pas s'en défaire, de l'exploiter à un coût raisonnable et pour y parvenir elle doit l'utiliser au maximum grâce à des équipes de relais et elle doit avoir recours à des méthodes modernes de contrôle de la production et à la planification méticuleuse du travail. La modernisation et le remplacement de certaines machines ont encore accru la capacité de production actuelle. Bref, on pourrait assister à une expansion progressive qui alourdirait inutilement les tâches et les responsabilités du gouvernement.

Il est indiscutable que le Parlement reçoit du Département des impressions et de la papeterie publiques un service d'une qualité tout à fait supérieure. Cependant, la priorité accordée aux documents parlementaires retarde l'exé-

cution des autres travaux et réduit le rendement général de l'Imprimerie. Les établissements commerciaux actuels, par suite de leur répartition géographique, ne seraient pas en mesure de fournir un service de cette qualité. Par ailleurs l'adjudication est une méthode lente et coûteuse. C'est pourquoi on a intérêt à faire les petits travaux et les travaux urgents au Département même; autrement, il faudrait négocier des ententes spéciales avec les imprimeries commerciales. D'autres publications, telles que la *Gazette du Canada,* ont un caractère juridique qui semble justifier la continuation de leur impression à l'Imprimerie nationale.

L'Administration serait peut-être moins bien servie si les publications de ce genre et nombreux autres documents étaient confiés aux imprimeurs commerciaux. En même temps, l'Imprimerie nationale doit être assurée d'un minimum constant de commandes, pour que ses opérations ne majorent pas indûment la facture qui revient au gouvernement. Néanmoins, elle continuera de croître inutilement si elle n'est pas obligée d'entrer dans la concurrence commerciale surtout en ce qui a trait aux travaux secondaires qu'on n'a d'ailleurs aucun intérêt à exécuter dans les ateliers du gouvernement. En somme, l'Imprimerie nationale ne devrait obtenir qu'une partie de ses travaux sans faire de soumission; les autres commandes devraient faire l'objet d'une concurrence avec les imprimeries commerciales.

Les impressions du Parlement, les petits travaux de moins de $1,000 de la région d'Ottawa, et les travaux urgents ou spéciaux qu'il y a avantage à exécuter à l'Imprimerie nationale devraient lui être accordés sans soumissions, comme par le passé. Moins des deux tiers des travaux actuels sont classés par le Département même comme étant du travail devant être effectué dans ses propres ateliers. Comme l'imprimerie du gouvernement n'a que des équipes de jour sur une base permanente et qu'elle n'emploie des équipes de nuit que dans les cas de nécessité, le total des heures de travail n'atteint actuellement que 75 p. 100 environ du nombre d'heures possible si l'équipement fonctionnait à plein rendement avec des équipes permanentes de jour et de nuit. En se fondant sur les méthodes actuelles et sur la nature des travaux qu'il est nécessaire d'exécuter au Département, seulement 50 p. 100 (c'est-à-dire les deux tiers de 75 p. 100) de la capacité actuelle de l'imprimerie avec équipes de jour et de nuit devraient être accordés sans adjudication. C'est là le maximum des commandes qu'il faudrait passer à l'Imprimerie nationale sans qu'elle ait à subir de concurrence.

Les montants facturés pour ces commandes exclusives devraient comprendre le coût entier des matériaux, de la main-d'œuvre et des frais généraux, ceux-ci étant calculés pour chaque commande en supposant que l'équipement sera utilisé à 75 p. 100 de sa capacité actuelle, avec équipes de jour et de

nuit. Une surtaxe de 15 p. 100 devrait être ajoutée au coût de tous les travaux urgents à l'atelier (sauf ceux qui reviennent régulièrement) afin d'inciter les ministères qui passent les commandes à éliminer tous les délais et les négligences internes susceptibles de provoquer l'état d'urgence.

L'Imprimerie nationale devrait être obligée d'entrer dans la concurrence commerciale pour la seconde moitié de sa capacité de production actuelle. Il faudra bien qu'un jour le Département des impressions équilibre son budget et ne fonctionne plus à perte.

Nous recommandons donc:

1 Que tous les documents parlementaires, y compris les procès-verbaux des *Débats* des deux Chambres, les statuts, les documents à déposer au Parlement ou dont le Parlement ordonne l'impression, d'autres publications comme la *Gazette du Canada* et tous les petits travaux d'Ottawa inférieurs à $1,000 continuent d'être imprimés, sans soumissions, dans les ateliers du gouvernement, pourvu que le volume total de ces impressions ne dépasse pas 50 p. 100 de la capacité de production actuelle, avec équipes de jour et de nuit.

2 Que le prix de revient intégral des travaux susmentionnés soit couvert par les crédits du Parlement, ou par ceux des divers ministères, sur la base de l'utilisation de l'équipement actuel à 75 p. 100 de sa capacité avec équipes régulières de jour et de nuit et avec une surtaxe de 15 p. 100 pour certains travaux d'urgence.

3 Que l'Imprimerie nationale obtienne ses autres commandes par adjudication et en concurrence avec les imprimeries commerciales, le but étant un budget équilibré tenant compte de tous les frais.

EFFICACITÉ

Pour que l'Imprimerie nationale puisse, en concurrençant ses rivales, obtenir un nombre suffisant de commandes il lui faut améliorer son efficacité.

L'Imprimerie de Hull est l'une des plus grandes imprimeries du Canada. Bien que l'immeuble et une partie de l'outillage soient de date récente, une grande partie de l'outillage n'est ni moderne ni souple. Pour que l'Imprimerie nationale puisse concurrencer ses rivales et équilibrer son budget, elle doit être autorisée, lorsqu'une telle mesure s'impose, à remplacer son outillage désuet par de puissantes machines modernes ayant une grande souplesse d'emploi.

La direction de l'Imprimerie nationale reconnaît qu'elle administre un grand établissement essentiellement industriel qui requiert une planification efficace, un programme et un contrôle de production, une analyse des prix de revient, des méthodes et de l'utilisation de la main-d'œuvre. La perte d'une partie du marché exclusif du Département des impressions nécessitera l'accélération progressive des mesures prises actuellement pour mettre en vigueur ces nouvelles techniques administratives.

Le groupe d'étude des ateliers, créé en 1958, a analysé un certain nombre d'opérations manufacturières et il a établi des normes d'utilisation de la main-d'œuvre. Les sections qui ont fait l'objet d'une étude ont, semble-t-il, accru leur rendement de 15 p. 100, ce qui représente une économie annuelle d'environ $40,000. Lorsque l'étude de toutes les opérations de l'imprimerie sera achevée des économies supplémentaires de $300,000 seront possibles.

Le contrôle de la production qui englobe la distribution, la planification, les emplois du temps et l'acheminement de tous les travaux dans les diverses sections de l'atelier, a pour but de donner aux clients le service qu'ils désirent au plus bas prix possible. Certaines sections ont été munies récemment de systèmes automatiques d'analyse des données. Néanmoins, l'absence de normes de travail adéquates et le manque de personnel compétent n'ont pas permis d'exploiter au maximum ce coûteux matériel. Cela est d'autant plus regrettable que l'Imprimerie nationale aurait probablement satisfait sa clientèle tout aussi bien avec un système manuel approprié. Néanmoins, le nouveau système a amélioré le contrôle dans les sections où il a été introduit.

Le rendement de l'Imprimerie dépend beaucoup de la section de planification des travaux. Les préposés à la planification reçoivent les commandes des services de rédaction des ministères et coordonnent tous les travaux à faire à l'Imprimerie. Leurs plans finis, ils déterminent les étapes de l'impression et permettent de fixer les dates de livraison et les prix de vente indiqués aux ministères. Ce sont les vendeurs du Département. Néanmoins, malgré cette fonction primordiale, ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à comparer les plans avec les résultats obtenus pour savoir si les plans ont été mis en application comme il faut.

Le système actuel de comptabilité du Département fondé uniquement sur des prix de revient partiels, se révèle inadéquat pour assurer une bonne gestion. L'introduction, dans le système de comptabilité, de prix de revient normaux dévoilerait les carences actuelles et suggérerait les décisions administratives qu'il y aurait lieu de prendre pour corriger la situation. Il en résulterait, entre autres, un contrôle accru en ce qui concerne les heures de travail non imputables sur les travaux et les pertes de matériel.

Les efforts du Département pour améliorer les méthodes de contrôle du coût direct de la main-d'œuvre et des matériaux restent néanmoins louables, mais cette opinion ne saurait s'appliquer aux mesures adoptées pour contrôler les autres éléments des prix de revient.

Comme la dépréciation des immeubles et de l'outillage n'a pas été incluse jusqu'à présent dans ses prix de revient, le Département s'est désintéressé dans une certaine mesure de l'emploi qui était fait de ses installations. Les frais généraux sont certainement plus élevés que ceux des imprimeries commerciales, mais il est juste de reconnaître qu'une forte partie de ces frais échappent au contrôle de la direction de la production et même du Département. Lorsque l'administration de l'Imprimerie aura l'autorité nécessaire pour contrôler tous les éléments des prix de revient, elle aura tout intérêt à s'en prévaloir d'autant plus qu'elle sera forcée de rivaliser avec les établissements commerciaux pour conserver une partie du marché dont elle a actuellement le monopole.

Nous recommandons donc: Que l'application du programme destiné à améliorer l'efficacité de la production soit accélérée et étendue à toutes les phases du fonctionnement de l'Imprimerie nationale.

PRIX DE REVIENT

La controverse relative aux opérations de l'Imprimerie nationale porte sur le fait que l'on ne connaît pas, ou que l'on ne tient pas compte des prix de revient intégraux et exacts. Vos commissaires ont déjà souligné l'inefficacité des méthodes employées actuellement pour répartir le coût des opérations du gouvernement; ils ont formulé dans leur rapport intitulé *La gestion financière* certaines recommandations destinées à assurer le redressement de cette situation. Cette nécessité se fait particulièrement sentir dans les services auxiliaires, et notamment dans l'impression.

L'article 37 de la *Loi concernant le Département des impressions et de la papeterie publiques* permet au ministre des Finances de consentir à l'Imprimeur de la Reine des avances sur le Fonds du revenu consolidé pour

acheter le matériel destiné à l'exécution des commandes données ou des réquisitions faites sous l'autorité de la présente loi, et pour payer les salaires des ouvriers employés à l'exécution de ces commandes ou réquisitions.

L'Imprimeur de la Reine est libre de réutiliser ces avances à même les sommes que lui remettent les ministères pour les commandes exécutées. Le but poursuivi est un équilibre budgétaire sans profits ni pertes.

Toutefois, on ne tient compte pour établir les factures que des dépenses couvertes par les avances, les autres éléments du prix de revient étant couverts par des crédits parlementaires. C'est ainsi que les grandes prévisions budgétaires de 1962-1963 prévoient les crédits suivants, pour le Département des impressions et de la papeterie publiques:

Administration du Département	$ 790,500
Achat de la papeterie et du matériel	1,302,400
Distribution des documents officiels	652,100
Impression et reliure des publications officielles vendues ou distribuées gratuitement aux ministères et au public	971,500
Impression de la *Gazette du Canada*	140,000
Impression et reliure des Statuts annuels	35,000
Équipement et remplacement des machines	297,800
	4,189,300

Une partie importante de ces crédits est affectée à des fonctions du Département qui n'ont rien à voir avec l'imprimerie. Quoi qu'il en soit ces crédits donnent lieu à deux systèmes de comptabilité. Les dépenses couvertes par les crédits susmentionnés sont réglées selon la méthode de la comptabilité de caisse, tandis que celles couvertes par le fonds de roulement sont réglées selon la méthode d'exercice qui tient compte des sommes à recevoir, de la valeur des stocks, etc.

En outre, les prix de vente aux clients n'englobent pas tous les éléments des prix de revient. C'est ainsi qu'on ne tient compte ni de l'achat, ni du remplacement ou de la dépréciation des machines et des bâtiments. D'autres dépenses, comme celles du chauffage ($105,000), du nettoyage ($83,000), de l'électricité ($79,000) et de l'eau ($15,000), sont couvertes par des crédits du ministère des Travaux publics, tandis qu'un grand nombre d'autres dépenses, et, en particulier, celles qu'entraînent les avantages sociaux accordés aux employés, sont couvertes par les crédits d'autres ministères et organismes.

Le coût du bâtiment qu'occupe actuellement l'Imprimerie nationale a fait l'objet d'une publicité considérable. Quelle qu'en ait été la cause fondamentale, il n'en reste pas moins que les 918,620 pieds carrés de la superficie utilisable dans ce bâtiment ont coûté $16,038,939, soit environ $17.50 le pied carré. Normalement, les imprimeries commerciales de cette importance s'efforcent de limiter le coût de leurs bâtiments avec conditionnement de l'air à environ $10 le pied carré. Vos commissaires n'ont pas eu à enquêter sur le coût de ce bâtiment. Du point de vue gestion, cependant, il est certain que le Département des impressions doit veiller à utiliser au maximum les locaux dont il dispose. Les différentes sections du Département occupent, il est vrai, tout l'espace disponible mais les mêmes activités pourraient fort bien avoir lieu dans des locaux plus petits. Si le Département était obligé de payer un loyer, il libérerait les locaux superflus et d'autres ministères pourraient s'y installer. Quelles qu'aient pu être les causes du coût du bâtiment en question, l'Imprimerie devrait payer un loyer équitable pour les locaux dont elle a besoin; sinon elle devrait occuper un autre bâtiment mieux approprié à ses fins et moins coûteux.

Au total, les frais généraux, y compris le coût de l'espace occupé par l'Imprimerie nationale dépassent d'environ 60 p. 100 le coût imputable aux autres ministères et organismes du gouvernement. Avec un loyer normal, ce chiffre pourrait être abaissé à 45 p. 100. D'autres économies déjà signalées permettraient même de le réduire à 37 p. 100. Sur cette base, vos commissaires estiment que l'Imprimerie nationale pourrait, en concurrence avec les établissements commerciaux, obtenir un volume de travail suffisant pour lui permettre d'atteindre le but visé, c'est-à-dire l'équilibre de son budget. Cet objectif se révèle d'autant plus facile que le Département possède des avantages sur ses concurrents, étant donné qu'il n'a pas besoin de faire des dépenses de publicité pour activer ses ventes, qu'il n'a pas à réaliser de bénéfices et qu'il est exempt de l'impôt sur le revenu. On ne devrait pas accepter pour autant les soumissions des imprimeurs mal équipés en personnel et en matériel qui n'ont pas la réputation de faire du bon travail. Chaque contrat d'impression devrait comporter des sanctions sévères qu'il faudrait appliquer rigoureusement.

L'établissement des prix de revient ne pourra se faire sur une base rationnelle que si le coût global des opérations de l'Imprimerie et non pas seulement le coût des matériaux et de la main-d'œuvre, comme c'est le cas présentement, passe par un fonds de roulement. Cette méthode de financement convient particulièrement aux opérations de nature rentable; elle permet aussi de recourir aux méthodes comptables fondées sur la comptabilité d'exercice qui ont fait leurs preuves dans le commerce et dans l'industrie.

Le fonds de roulement peut être alimenté au début par des avances provenant du Fonds du revenu consolidé et répondant aux besoins de l'Imprimerie nationale en matière d'exploitation. Les dépenses sont alors couvertes par le fonds, les commandes facturées aux ministères qui les ont faites et les recettes peuvent être utilisées de nouveau. Le fonds reste constamment intact; il comprend les espèces en caisse, les montants à recevoir et les stocks. Les bénéfices d'exploitation peuvent être retenus pour suppléer, au besoin, au fonds de roulement, ou bien encore ils peuvent être transférés au compte général des revenus budgétaires. Les déficits doivent être comblés au moyen de crédits votés par le Parlement, à moins que des bénéfices réalisés antérieurement ne soient suffisants pour les combler et pour maintenir le fonds de roulement au niveau voulu.

Une telle méthode de comptabilité laisserait l'entière responsabilité des opérations à l'administration supérieure de l'Imprimerie nationale, à condition que celle-ci ait suffisamment d'autorité et de souplesse pour être tenue pleinement responsable des résultats. La stabilité de l'emploi des cadres administratifs et des employés devrait dépendre uniquement de la compétence professionnelle des uns et des autres. Le Parlement serait tenu au courant des projets de l'Imprimerie au moyen des prévisions budgétaires et les résultats financiers seraient par la suite signalés dans les Comptes publics.

Nous recommandons donc:

1 Que le coût de toutes les opérations d'imprimerie du Département des impressions et de la papeterie publiques soit financé au moyen d'un fonds de roulement.

2 Que les dépenses relatives aux opérations d'imprimerie actuellement incluses dans les budgets des autres ministères et organismes soient couvertes par le même fonds.

3 Que le prix de location des locaux soit établi sur la base du loyer raisonnable qu'il faudrait payer pour des locaux de nature et de dimensions appropriées.

SUCCURSALES

Avant de considérer les effets que ces recommandations auront sur l'organisation actuelle de l'Imprimerie nationale, vos commissaires vont passer les succursales en revue. Ces succursales sont au nombre de 27 et elles sont situées à Ottawa même, ou disséminées dans tout le pays. Elles ont pour but

de fournir aux ministères et aux autres organismes les services d'imprimerie qui dépassent la capacité des services ordinaires de reproduction. Les organismes qui bénéficient du service des succursales sont en général satisfaits, bien qu'ils souhaiteraient parfois des livraisons plus rapides.

La centralisation du contrôle exercé sur ces succursales au Département des impressions et de la papeterie publiques a permis de réaliser de fortes économies. La comparaison des frais d'exploitation des diverses succursales a introduit un élément de concurrence, tandis que le contrôle des prix de revient, l'acquisition de machines modernes et l'introduction de méthodes nouvelles ont accru suffisamment le rendement pour compenser les augmentations des salaires et des autres frais survenus au cours des dernières années. En général, les prix de revient de ces succursales, même si on y ajoute les frais laissés pour compte actuellement, soutiennent la comparaison avec le coût des imprimeries commerciales pour des travaux de même nature. D'autres économies pourraient être réalisées par l'emploi des techniques d'évaluation des tâches et par une surveillance plus étroite.

Une amélioration s'impose dans les méthodes d'administration et de contrôle des 27 succursales. Par exemple, des formules destinées au pays tout entier, sont parfois imprimées dans les succursales moins bien outillées, alors que leur impression massive à l'atelier principal de Hull serait plus avantageuse. La nomination de directeurs régionaux assurerait un meilleur contrôle à un échelon où il fait défaut, tandis qu'au contraire, il faudrait réduire dans chaque succursale le personnel de surveillance qui s'y trouve un peu trop nombreux.

Les résultats satisfaisants de la centralisation du contrôle des succursales montrent qu'on aurait tout intérêt à étendre ce contrôle aux ateliers qui dépendent encore d'autres ministères. Il serait ensuite possible d'utiliser ces ateliers pour toute une gamme de travaux, mais on pourrait les laisser où ils sont actuellement afin qu'ils continuent de bien servir les ministères qui les exploitent présentement.

Nous recommandons donc: Que l'on procède à un examen général de toutes les imprimeries gouvernementales qui ne relèvent pas encore du Département des impressions et de la papeterie publiques, en vue d'en centraliser la direction et le contrôle.

RÉORGANISATION

La loi de 1886 reconnaissait la nature industrielle de l'imprimerie, mais par la suite, le Département des impressions et de la papeterie publiques s'est

graduellement transformé en un ministère ordinaire. Certaines entreprises industrielles et autres que le gouvernement a créées au cours des vingt dernières années ont été soustraites à l'application des règlements en matière de finances, de personnel et de gestion que l'administration centrale destine aux ministères. L'Imprimerie nationale, elle, n'a pas été soustraite à ces règlements. Vos commissaires ont déjà mentionné le fait qu'il est regrettable que des ministères ayant à assumer des fonctions essentielles du gouvernement ne soient pas nantis d'une autorité suffisante. La situation est encore plus déplorable lorsqu'il s'agit d'une entreprise du genre de l'imprimerie. Dans une large mesure, les règlements de l'administration centrale entravent la gestion efficace d'une opération industrielle. En outre, un marché monopolisé où les clients sont obligés d'utiliser certains services et d'acquitter les notes qu'on leur présente est de nature à étouffer l'efficacité de ces services.

Les règlements financiers actuels ne conviennent manifestement pas aux opérations d'une imprimerie. Vos commissaires ont déjà recommandé certains changements propres à faciliter l'adoption de méthodes comptables exactes et complètes, propres à permettre l'adaptation des dépenses aux revenus, et propres à révéler l'effet des fluctuations des stocks sur les disponibilités. De même, une imprimerie appelée à concurrencer les autres ne saurait se permettre le luxe d'une double comptabilité. Le Contrôleur du Trésor possède sa propre comptabilité destinée à prévenir tout dépassement des crédits, tandis que le Département garde le double de presque tous les documents afin que l'administration ait à sa disposition les renseignements financiers indispensables à une gestion efficace.

Même si les salaires des employés techniques de l'Imprimerie nationale se rattachent à ceux payés dans les imprimeries de Montréal et de Toronto, la situation de ces employés ressemble étrangement à celle des autres fonctionnaires. Les salaires des cadres et des employés non techniques correspondent généralement à ceux versés dans les autres ministères et non à ceux versés par l'industrie privée. Le recrutement du personnel donne lieu à des interviews beaucoup trop nombreuses et il ne tient pas assez compte des urgences ni des compétences requises pour les travaux d'imprimerie. La sécurité professionnelle dont bénéficient les employés fonctionnaires crée des difficultés du point de vue discipline. Toute modification du personnel autorisé prend beaucoup de temps et l'Imprimerie nationale est dans l'impossibilité actuellement d'ajuster ses effectifs aux besoins qui se font sentir.

Dans leurs rapports intitulés *La gestion de la fonction publique*, vos commissaires ont déjà fait des recommandations dans le but de corriger certaines méthodes administratives du gouvernement. Plus de latitude est demandée pour les ministères et cette recommandation s'applique tout particulièrement

au Département des impressions. Rares sont les questions d'ordre supérieur qui peuvent nécessiter une décision de l'exécutif, et celles qui sont de cet ordre, comme le choix du Directeur des impressions, le jugement porté sur son administration et sa destitution, le cas échéant, de même que le contrôle général du capital, de l'exploitation et du fonds de roulement n'exigent pas une attention journalière constante.

L'organisme (fac-similé 2) montre que la plupart des fonctions administratives propres à une organisation industrielle sont déjà incorporées à la structure interne du Département des impressions. Par ailleurs, ce Département a de nombreuses autres fonctions qui nuisent à l'exploitation, sur une base industrielle, de l'Imprimerie nationale.

Nous recommandons donc: Que l'Imprimerie nationale soit exploitée comme une entreprise industrielle indépendante sous le contrôle d'un Directeur des impressions.

3

L'IMPRIMEUR DE LA REINE

FUTURES FONCTIONS

Dans le chapitre précédent, vos commissaires ont proposé une organisation indépendante pour l'Imprimerie nationale, sous l'autorité d'un Directeur des impressions, mais ils n'ont pas envisagé les fonctions futures de l'Imprimeur de la Reine. En sa qualité de chef du Département des impressions et de la papeterie publiques, ce haut fonctionnaire dirige actuellement les services de publication aussi bien que les travaux d'impression. Ces deux fonctions sont souvent réunies dans les entreprises commerciales. Toutefois, l'imprimerie est une opération industrielle distincte, tandis que le commerce de l'édition exige une variété de talents et comporte une foule de problèmes très particuliers.

Un grand nombre de fonctionnaires font des recherches, compilent des statistiques, résolvent des problèmes. Les résultats de leurs travaux doivent être communiqués au public. Le simple fait d'imprimer ces résultats ne suffit pas pour les diffuser. Pour susciter l'intérêt du public envers une publication, il faut la présenter sous une forme attrayante, en porter l'existence à la connaissance des lecteurs éventuels et la rendre facilement accessible. Sans le concours de l'éditeur, l'auteur pourrait difficilement atteindre le but qu'il vise.

L'édition comprend plusieurs aspects: il y a le choix et la publication des ouvrages, l'impression et la reliure et finalement la publicité pour les ventes. Toutefois, il existe une différence essentielle, dont il faut tenir compte, entre un éditeur commercial et l'éditeur des publications du gouvernement. Le premier assume les risques financiers de l'édition et décide d'ordinaire si l'ouvrage doit être imprimé. Le second, par contre, publie rarement à des

fins commerciales. Les publications officielles ont pour but de faciliter la réalisation des programmes et la mise en vigueur des directives des ministères et des organismes. Ce sont donc ceux-ci qui décident de faire imprimer certains ouvrages et qui remboursent la plus grande partie des frais d'impression. Le rôle de l'éditeur du gouvernement consiste à estimer les possibilités de vente des publications, à donner l'assistance technique voulue aux ministères et à les aider à diffuser leurs publications.

En 1951, était créé un Comité interministériel des publications «chargé d'examiner, en consultation avec les fonctionnaires des ministères, chaque publication, livre, périodique, brochure, ou rapport préparés, publiés et distribués en conformité des lois ou des décisions de l'exécutif ou de l'administration, et de faire rapport dans chaque cas au conseil du Trésor sur le besoin, les sujets traités, la quantité d'exemplaires et leur distribution». Ce Comité n'a pas été très actif et voilà trois ans qu'il ne se réunit plus. Il est évident que ce n'était pas là le moyen qu'il fallait pour contrôler les publications des ministères.

D'autre part, le nombre des publications augmente à raison de 10 p. 100 par an. Une multiplicité excessive ou un étalage déroutant de publications est de nature à entraver plutôt qu'à faciliter la diffusion des renseignements utiles. Toutefois, pour en arriver à un contrôle efficace, il faut commencer par évaluer les programmes des ministères lesquels donnent lieu aux diverses publications. Dans leur rapport intitulé *Services d'information*, vos commissaires expliquent comment il est possible d'effectuer un contrôle budgétaire efficace en partant des programmes.

Les ministères pourraient toutefois bénéficier de l'avis d'experts en ce qui concerne la planification, la préparation, l'impression et la distribution de leurs publications. L'établissement d'un service central d'expertise serait le plus sûr moyen d'obtenir des publications se présentant bien et se vendant bien. Les rédacteurs des ministères ont des talents variés mais ils ne possèdent pas nécessairement les talents qui conviennent à l'édition. En outre, il faut que quelqu'un établisse les catalogues, garde les publications en stock et stimule les ventes. A l'heure actuelle, rares sont ceux, même parmi les fonctionnaires, qui ont connaissance de la mine de renseignements que le gouvernement possède, et ceux qui en ont connaissance ne savent pas toujours où trouver les renseignements voulus.

Vos commissaires sont d'avis que l'Imprimeur de la Reine, s'il était soulagé de ses responsabilités en matière d'impression, pourrait jouer un plus grand rôle comme Éditeur des publications du gouvernement. A ce titre il s'élèverait au-dessus des préoccupations propres aux ministères. En sa qualité

d'Imprimeur de la Reine, on ne saurait imaginer qu'il irait à l'encontre des besoins de son établissement dans l'intérêt des ministères. Dans leur rapport sur les *Services d'information,* vos commissaires ont recommandé que des responsabilités nouvelles soient confiées à l'Imprimeur de la Reine de façon à ce que son poste gagne encore en prestige et de façon à ce qu'il devienne un expert-conseil pour tous les ministères au lieu d'être simplement le chef d'une grande entreprise quasi industrielle. En outre, les besoins du Parlement en matière d'édition exigent un service exceptionnel. Dès lors, le titulaire du poste devra posséder le rang et l'indépendance nécessaires pour lui permettre de satisfaire aussi bien les besoins du Parlement que ceux des ministères. Pour entériner le changement proposé il conviendrait de donner à ce haut fonctionnaire le titre d'*Éditeur de la Reine.*

Nous recommandons donc: Qu'un poste, portant le titre d'Éditeur de la Reine, soit créé, et que son titulaire soit chargé d'éditer tous les documents publiés par ordre de la Chambre des communes, du Sénat ou de n'importe quel ministère et qu'il ne soit aucunement responsable de la gestion de l'Imprimerie nationale.

MÉTHODES DE DISTRIBUTION

La plupart des fonctions exercées par le Département des impressions et de la papeterie publiques en matière d'édition sont réunies à la Division des publications. Cette division qui affirme faire beaucoup plus qu'entreposer et distribuer les publications du gouvernement devrait dépendre de l'Éditeur de la Reine. Actuellement elle couvre jusqu'à 50 p. 100 du prix de revient des ouvrages qu'elle publie et qu'elle écoule elle-même. Le Parlement vote directement les crédits dont le Département des impressions et de la papeterie publiques a besoin à cette fin et le produit des ventes est versé au Fonds du revenu consolidé. La Division a poussé très activement la vente des publications; en 1951, le montant des ventes s'élevait à $304,113, et dix ans plus tard, il atteignait $1,169,135.

La Division des publications a recours aux méthodes suivantes pour activer la vente des publications du gouvernement:

- Elle prépare et publie les catalogues et les listes de prix. Chaque jour elle annonce les publications nouvelles, chaque mois et chaque année elle publie des récapitulations. Elle distribue des catalogues concernant les publications de certains ministères et des bulletins ayant trait à certaines publications.

- Elle effectue ses ventes par l'intermédiaire des librairies et en particulier des trois librairies du gouvernement fédéral (Ottawa, Toronto, Montréal). Elle accepte les commandes postales.
- Elle distribue gratuitement les publications à certaines bibliothèques ainsi qu'à environ 1,400 ayants droit. Elle dispose de listes de personnes auxquelles elle envoie ses publications sur demande des ministères et des organismes.

Les principaux stocks des publications du gouvernement sont sous la garde de la Division des publications. Certains ministères se plaignent de ne pas pouvoir être renseignés comme il faut en ce qui concerne ces stocks et ces états de vente ce qui les empêche de faire leurs nouvelles commandes avant l'épuisement des stocks. La tenue des registres concernant les stocks devrait être améliorée non seulement pour remédier à cette situation mais aussi pour pouvoir réduire les pertes considérables dues aux invendus. La méthode d'inventaire ou de contrôle des stocks laisse à désirer, car souvent il faut apporter de nombreuses corrections dans les registres pour les rendre conformes aux stocks.

VENTE DES PUBLICATIONS

Les librairies commerciales ne vendent qu'un nombre très restreint de publications du gouvernement. Plus de 4,000 publications nouvelles paraissent chaque année. Ces publications n'intéressent qu'un public restreint, se vendent pendant un temps très limité, et rares sont les libraires qui en gardent en magasin un assortiment complet. Par ailleurs, le prix de vente minime des publications du gouvernement, le faible bénéfice de 25 p. 100 qui est accordé à ceux qui les vendent et l'absence de crédit et de reprise des invendus sont autant de raisons pour lesquelles les libraires n'ont aucun intérêt à en pousser la vente.

Le genre de relations qui existent entre les libraires et les acheteurs de livres, ainsi que l'expérience de la librairie, sont des atouts que le gouvernement n'a pas. Pour stimuler la distribution des publications gouvernementales par l'intermédiaire des débouchés commerciaux, il conviendrait d'accorder sur toutes les publications une marge de bénéfice plus attrayante, soit 40 p. 100, et même davantage pour les brochures bon marché. Les conditions de crédit et de reprise des invendus devraient être comparables à celles des maisons d'édition commerciales. Il faudrait encourager particulièrement en les nommant agents officiels, et en les désignant sous ce titre au public, un certain nombre de libraires qui s'engageraient à accorder aux publications du gouvernement une place spéciale dans leurs étalages et sur leurs rayons.

Néanmoins, malgré tous les encouragements que l'on pourra prodiguer aux libraires commerciaux il y aura toujours place pour des librairies du gouvernement dans les grandes villes où la vente des publications officielles peut être avantageusement poussée. On s'en est rendu compte par la clientèle nombreuse des librairies ouvertes depuis quelques années à Ottawa, à Toronto et à Montréal.

Toutefois, les librairies de l'État devraient fonctionner d'après des règles financières reconnues, en établissant leur propre budget et en couvrant toutes leurs dépenses au moyen de leurs bénéfices, comme le font les librairies commerciales. Un chiffre élevé de ventes, dépassant les prévisions, n'est pas nécessairement une preuve de saine administration. A l'heure actuelle, l'espace disponible dans les librairies tend à être mal utilisé, tandis que le recrutement et la formation du personnel laissent beaucoup à désirer, ce qui revient à dire que les librairies du gouvernement n'ont pas encore atteint le niveau d'efficacité des librairies commerciales. Par ailleurs, les librairies du gouvernement devraient offrir des services plus variés à leur clientèle, sous forme de petites bibliothèques de référence et d'index des publications de tous les ministères y compris celles imprimées ailleurs qu'à l'Imprimerie nationale. Elles devraient vendre également les publications du Bureau fédéral de la statistique et les cartes du ministère des Mines et des Relevés techniques.

Nous recommandons donc:

1 Que la vente par les librairies commerciales des publications du gouvernement soit stimulée en haussant le pourcentage des bénéfices et en instaurant le crédit, la reprise des invendus et autres privilèges couramment accordés aux libraires.

2 Que les libraires commerciaux disposés à garder en magasin des quantités déterminées de publications du gouvernement soient nommés agents officiels et désignés au public en cette qualité.

3 Que l'établissement de librairies gouvernementales soit limité aux seuls endroits où la demande est suffisante pour permettre une exploitation rentable.

DISTRIBUTION GRATUITE

Le nombre des publications du gouvernement qui sont distribuées gratuitement dépasse considérablement celui des publications vendues. En plus de

la distribution gratuite aux personnes dont les noms figurent sur les listes officielles, les ministères peuvent remettre leurs publications à titre gracieux aux personnes qui en font la demande et ils peuvent les distribuer à titre publicitaire. Cette distribution s'accomplit de diverses manières mais la majorité des publications sont expédiées par l'entremise des services postaux de la Division des publications. Le volume de ces expéditions a été de 57,000 sacs postaux en 1960-1961, au coût estimatif de $100,000, coût qui ne comprend pas les timbres pour la bonne raison que le ministère des Postes accorde la franchise postale aux publications gouvernementales.

Il n'est guère possible de déterminer les avantages de cette distribution gratuite. Les ministères n'ont pas toujours raison de prétendre que la distribution gratuite de leurs publications est le seul moyen efficace de promouvoir leurs programmes. Le public est généralement disposé à payer un prix raisonnable pour les ouvrages qui l'intéressent, tandis qu'il n'accordera peut-être aucune attention aux publications qu'on lui adresse gratuitement. La centralisation de la distribution à la Division des publications est sans doute avantageuse, mais le fait que ce service n'entraîne aucune dépense pour les ministères, pas même des frais de poste, n'est pas de nature à inciter ces derniers à critiquer les distributions gratuites. Enfin, la distribution gratuite, massive et sans contrôle, des publications du gouvernement est de nature à créer une impression de laisser-aller dans l'administration au lieu de favoriser les buts poursuivis par les ministères.

FINANCEMENT DES PUBLICATIONS DU GOUVERNEMENT

Un grand nombre de ministères contestent la validité des méthodes de fixation du prix de vente actuellement appliquées à leurs propres publications. Maintes contradictions ont été signalées, quoique, en général, les prix sont bas. Il n'y a que peu de différence entre les prix des publications spécialisées préparées à l'intention des commerçants et des industriels (lesquels sont prêts à payer n'importe quel prix si l'ouvrage les intéresse) et les prix des publications destinées à une diffusion massive en vue de promouvoir un but louable comme par exemple un livre de recettes pour les plats de poisson destiné à stimuler la consommation des produits de la pêche. Les prix de vente fixés couvrent tout au plus les frais d'impression et de reliure, tandis que les frais généraux, la rédaction et la préparation sont couverts par des crédits parlementaires.

On a établi comme suit les recettes estimées et les dépenses directes du Département des impressions et de la papeterie publiques en ce qui concerne les publications du gouvernement en 1961-1962.

	Recettes	Dépenses directes
Distribution des documents officiels ....$	—	$ 597,360
Impression et reliure des publications officielles vendues ou distribuées aux ministères et au public	1,200,000	950,000
Impression de la *Gazette du Canada*	122,000	139,000
Impression et reliure des Statuts annuels	22,500	35,000

Naturellement, ces dépenses ne comprennent pas les frais considérables encourus par les ministères d'où émanent les publications, ni les frais généraux d'imprimerie couverts par des crédits parlementaires.

La méthode arbitraire par laquelle on répartit actuellement le coût des publications vendues par la Division des publications, en divisant à parts égales le revenu des ventes, permet rarement aux ministères qui ont préparé ces publications de recouvrer les sommes qu'ils ont déboursées pour elles. Plus le prix de vente est modique, plus forte est la proportion du prix coûtant qui retombe sur le ministère concerné et plus faible est la proportion absorbée par le vendeur. Toutefois, le produit des ventes étant déposé au Fonds du revenu consolidé, les ministères s'intéressent davantage au volume du tirage qu'au recouvrement de leurs frais de production.

Une meilleure méthode de financement consisterait à imputer le prix de revient total des publications au budget des ministères d'où elles émanent. Les recettes pourraient alors être créditées aux ministères concernés après déduction des remises et de la commission de vente, y compris une commission de 40 p. 100, pour défrayer les opérations des librairies du gouvernement. Les recettes des ventes effectuées par la poste pourraient être réparties de la même façon. Une telle méthode de répartition des frais et des recettes encouragerait les ministères et le service des ventes à établir des prix de vente qui leur assureraient le recouvrement maximum de leurs frais sans réduction excessive du volume des ventes.

Les frais des autres services de l'Éditeur de la Reine devraient être imputables au budget des ministères qui en bénéficieront. On connaîtrait ainsi le coût réel des publications, et on aurait tendance à utiliser ces services plus efficacement.

Nous recommandons donc: 1 Que le coût intégral des publications du gouvernement y compris le coût des services fournis par l'éditeur du gouvernement, soit imputable au ministère ou à l'organisme qui les fait publier.

2 Que les prix de vente soient établis de façon à permettre un recouvrement maximum des frais sans diminution du volume des ventes.

3 Que toutes les recettes provenant de la vente d'une publication soient versées au ministère ou à l'organisme l'ayant fait publier, à l'exception d'une commission adéquate qui sera accordée aux libraires gouvernementaux ou commerciaux qui l'auront vendue.

ADJUDICATION DES TRAVAUX D'IMPRESSION

L'édition, comme nous l'avons déjà définie, comporte la responsabilité de l'impression et de la reliure des ouvrages publiés. Bien que la Direction des publications dispense actuellement des conseils techniques aux ministères qui lui font connaître leurs besoins, elle ne joue qu'un bien faible rôle quand il s'agit de décider où le travail sera exécuté.

Dans les conditions actuelles, toutes les commandes d'impression des ministères et des autres organismes vont tout droit à la Direction de la production. Celle-ci réserve à son atelier les travaux qui s'adaptent le mieux à ses moyens et à son programme et, après avoir préparé les devis d'exécution, elle passe les autres commandes à la Direction des achats et approvisionnements qui les adjuge à des imprimeries commerciales.

Dans ce dernier cas, on demande des soumissions pour tous les travaux dont le prix dépasse $1,000 et on accepte généralement la plus basse soumission. Les travaux de moins de $1,000 peuvent être confiés à un imprimeur sans appel de soumissions. Ces travaux de moindre importance, bien que représentant moins de 16 p. 100 du volume total des impressions, ont coûté plus de $780,000 pendant l'année qui fait l'objet du présent rapport, et ont représenté plus de 85 p. 100 de tous les contrats adjugés.

Cette méthode de répartition des commandes d'impression comporte certains vices évidents. En premier lieu, ayant à prendre la décision d'exécuter elle-même les travaux ou de les confier à l'extérieur, la Direction de la production place ses intérêts avant ceux des ministères ou des organismes qui ont placé les commandes. Naturellement, cette méthode devrait favoriser l'utilisation optimum des installations de l'Imprimerie nationale. En pratique, cependant, les choses ne se passent pas ainsi, parce que l'Imprimerie, assurée d'un monopole, n'a pas besoin de faire preuve d'efficacité ni de donner un service exemplaire pour garder sa clientèle.

En deuxième lieu, la méthode des soumissions résulte souvent en un produit de qualité inférieure, vu que l'on retient toujours la soumission la plus basse sans égard à la capacité de production, à la compétence ou à la réputation de l'imprimeur qui obtient le contrat d'impression. Les petits travaux confiés sans adjudication à des imprimeurs mal outillés sont souvent de mauvaise qualité. De plus, le régime actuel permet à certaines influences politiques de jouer en ce qui concerne le choix des imprimeurs. Le classement des imprimeurs d'après la qualité de leurs travaux antérieurs laisse beaucoup à désirer et il arrive en conséquence que l'impression d'ouvrages de luxe ou hautement spécialisés soit confiés à des imprimeurs qui n'ont ni la compétence ni l'outillage voulus. Les contrats sont ainsi accordés à un grand nombre d'imprimeurs et pas nécessairement aux plus compétents. En 1959-1960, les travaux d'impression exécutés à l'extérieur ont coûté $5,709,931 et ont été répartis entre 539 imprimeurs différents.

Finalement, l'adjudication de contrats d'impression est une fonction hautement spécialisée. L'adjudicateur doit posséder les connaissances techniques nécessaires pour préparer les devis d'exécution, pour évaluer les soumissions, pour juger la qualité des travaux exécutés et pour conduire des négociations avec les imprimeurs commerciaux. Comme les normes de production des différents imprimeurs sont rarement uniformes, l'adjudication des travaux d'impression ne saurait se fonder uniquement sur le prix demandé. En outre, les périodes les plus actives des diverses imprimeries varient beaucoup et les imprimeurs se différencient énormément en ce qui concerne la compétence professionnelle et la capacité technique. Les besoins du gouvernement sont aussi sujets à certaines fluctuations et il est rare qu'ils soient uniformes au cours d'une année. C'est pourquoi l'adjudicateur doit posséder un sens aigu des occasions favorables, qui ne peut s'acquérir sans une longue expérience des méthodes commerciales. Malheureusement, les adjudicateurs du Département des impressions ne possèdent qu'une faible expérience dans ce domaine; ils obtiennent leur poste à la suite de promotions et après avoir rempli des fonctions n'ayant rien à voir avec les adjudications.

La répartition des travaux d'impression devrait être assurée par l'Éditeur de la Reine. En sa qualité d'intermédiaire indépendant, celui-ci désignerait les travaux d'impression autres que ceux du Parlement qu'on aurait intérêt à exécuter à l'Imprimerie nationale. Ces travaux seraient alors confiés à l'Imprimerie nationale et aucune soumission ne serait demandée. Ils comprendraient, jusqu'à concurrence du maximum indiqué plus haut, toutes les petites commandes urgentes pour lesquelles la méthode longue et coûteuse des soumissions ne convient pas. Les petits travaux de ce genre émanant des

organismes situés hors d'Ottawa devraient être confiés à la succursale la plus rapprochée de l'Imprimerie nationale.

Toutes les autres commandes d'impression devraient être placées par l'entremise de l'Éditeur de la Reine. Son personnel serait à la disposition des ministères pour préparer les devis, demander des soumissions, adjuger les contrats et s'assurer de leur exécution. L'Éditeur de la Reine aurait la responsabilité d'établir un classement objectif des imprimeurs qu'il y aurait lieu d'inviter à présenter des soumissions. Son principal objectif serait de confier le travail à l'imprimeur le plus qualifié pour répondre aux exigences du ministère intéressé sur les questions de prix et de qualité.

L'Éditeur de la Reine devrait jouir d'une grande latitude dans l'adjudication des contrats d'impression. Ainsi, il devrait pouvoir demander des soumissions applicables à plusieurs années, pour la publication des périodiques et des séries ou de façon à éviter les changements de qualité ou de prix, comme cela se produit quand les mêmes travaux sont confiés successivement à plusieurs imprimeurs. De même, lorsque l'Imprimerie nationale ne possède pas l'outillage voulu pour exécuter certains travaux et que les soumissions présentées par les établissements commerciaux ne sont pas satisfaisantes entre autres parce qu'elles ne sont pas concurrentes, il devrait pouvoir accorder à l'Imprimerie nationale des contrats à long terme qui justifieraient l'acquisition de l'outillage nécessaire.

Nous recommandons donc: Que l'Éditeur de la Reine ait la responsabilité de l'adjudication de tous les travaux d'impression émanant du Parlement, ou de tout ministère ou autre organisme du gouvernement, lorsque cette responsabilité n'est pas exclusivement attribuée à une autre autorité.

RELATIONS AVEC LE MINISTÈRE DE L'APPROVISIONNEMENT

Une grande partie des achats confiés actuellement au Département des impressions ne concernent pas nécessairement l'impression ou l'édition. Il n'est pas nécessaire par exemple que l'Imprimerie nationale ou l'Éditeur de la Reine continuent de s'occuper de l'achat de la papeterie et des machines de bureaux ou de veiller à l'entretien de ces machines. En réalité, la Loi de 1886 stipulait que la responsabilité des achats n'était confiée à l'Imprimeur de la Reine qu'«en attendant la création d'un organisme général d'achats». Dans leur rapport intitulé *Services d'approvisionnement,* vos commissaires recommandent pour les achats de cette nature l'établissement d'un ministère de l'Approvisionnement.

L'impression et l'édition ne constituent que deux des nombreux services auxiliaires requis par le gouvernement. Pour des raisons historiques déjà signalées un seul organisme a, jusqu'à présent, englobé ces deux services. Vos commissaires proposent maintenant leur dissociation avec un Directeur des impressions, responsable de la gestion de l'Imprimerie nationale, et un Éditeur de la Reine, responsable de l'édition. Comme ces deux hauts fonctionnaires seraient chargés de deux aspects complémentaires d'un même service, ils devraient tous deux rendre compte de leur administration au nouveau ministère de l'Approvisionnement. La responsabilité particulière et importante de l'Éditeur de la Reine rend souhaitable qu'il rende compte directement au ministre de l'Approvisionnement. Le Directeur des impressions dont la responsabilité sera l'exécution des travaux d'imprimerie devrait plutôt dépendre du sous-ministre de l'Approvisionnement.

Nous recommandons donc:

1 Que la responsabilité de l'achat des machines de bureaux, de la papeterie et des formules, ainsi que de l'entretien des machines de bureaux, soit transférée au ministère de l'Approvisionnement.

2 Que l'Éditeur de la Reine relève du ministre de l'Approvisionnement et que le Directeur des impressions relève du sous-ministre de l'Approvisionnement.



10 «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 10: «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude, dirigé par M. Frank Willcox, C.A., F.C.I.S., directeur de la société *Price Waterhouse and Co.*, de Montréal, a mené l'enquête qui a abouti au présent rapport. La Commission tient à remercier les chargés d'études qui ont collaboré à ces travaux et dont voici les noms:

M. James I. Carmichael, P.ENG., *James G. Harding and Associates*, Toronto
M. Adam E. Foster, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa
M. Albert H. Garnes, *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa
M. Robert G. Heasman, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa
M. Alan D. Stickler, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Toronto
M. A. A. Sterns, M.COM., PH.D., prêté par le ministère des Finances

Plusieurs personnes et organismes ont soumis des mémoires portant sur le sujet du présent rapport. Ces mémoires, qui ont fait l'objet d'une étude attentive, sont énumérés dans le dernier volume des rapports de la Commission.

Les commissaires tiennent à remercier les personnes mentionnées ci-dessus de leur précieuse collaboration, mais aussi à les dissocier des conclusions que renferme le présent rapport, dont vos commissaires assument seuls la responsabilité.

1

NATURE DU PROBLÈME

Il n'est guère d'activité ou de type de travail qui ne se retrouve indifféremment dans le secteur privé—commerce ou industrie—et dans le secteur public. Le gouvernement exploite pour son propre compte des centrales énergétiques, des entrepôts frigorifiques, des élévateurs à grain, des pépinières, des parcs-autos, des fabriques de bitume, des imprimeries et des scieries. Les personnes à son service réparent de tout: chaussures, navires, pneus d'automobiles, avions, appareils respiratoires ou de climatisation. Dans les ateliers des divers ministères et organismes situés un peu partout dans le pays, on retrouve forgerons, menuisiers, dessinateurs industriels, électriciens, monteurs d'instruments, maçons, peintres, fumistes, plâtriers, plombiers, tôliers, chaudronniers, soudeurs. Certains groupes de fonctionnaires sont desservis par les boulangeries, épiceries, cafétérias ou cantines que le gouvernement exploite à leur intention. Le gouvernement possède également des établissements de nettoyage, des blanchisseries, des magasins de détail, des cordonneries, ainsi que des hôtels, des motels ou des hôtelleries où il loge ses employés. Il ne se contente pas d'arpenter ou de cartographier le territoire canadien, mais encore, il en modifie le caractère par des travaux d'embellissement, de voirie ou de dragage des cours d'eau. A cette activité multiforme s'ajoutent d'autres travaux moins usuels: congélation des appâts, fumigation, peinture d'affiches ou photographie aérienne.

Ces initiatives, dont l'énumération est incomplète, entraînent pour le gouvernement des dépenses de l'ordre de trois milliards en biens et en services, soit plus de 8 p. 100 de la dépense totale en biens et en services effectuée au Canada. Ces biens sont souvent «achetés» tout prêts à la consommation;

d'autres sont à l'état brut ou non achevé et ultérieurement transformés selon les besoins du gouvernement. D'autres encore sont obtenus à des états intermédiaires entre ces deux extrêmes.

On s'est attaché dans la présente étude aux biens et services que le gouvernement obtient de sa propre initiative, plutôt qu'à ceux qu'il achète. Il n'est pas question ici de mesurer leur utilité réelle ni de mettre en doute la légitimité des usages auxquels on les destine. Le but de cette enquête a été de déterminer dans quelle mesure l'exécution efficace des objectifs du gouvernement pouvait être gênée ou compromise par le foisonnement excessif des services secondaires.

Par service «secondaire» on entendra, dans le présent rapport, toute forme d'activité dérivée des objectifs directs d'un programme officiel, activité qu'il serait possible, normalement, de confier à des entrepreneurs ou commerces du secteur privé: la réparation des voitures officielles, par exemple, ou encore la fabrication de bouées. Les services de ce genre entraînent généralement une immobilisation de capitaux, exigent un personnel spécialisé ou technique, et imposent aux ministères ou aux organismes en cause un surcroît de travail administratif.

On conçoit sans peine que chaque fois que le gouvernement s'engage dans un domaine d'activité secondaire ses responsabilités administratives s'en trouvent augmentées et sa gestion compliquée d'autant. Ce seul motif devrait suffire à l'en écarter. Mais il y a plus. L'activité du gouvernement risque de compromettre sérieusement la situation du secteur privé pour qui ces affaires constitueraient un stimulant au progrès et au travail. Par ricochet, le gouvernement bénéficie des impôts sur les bénéfices des entreprises qui obtiennent ses commandes; c'est un facteur à ne pas négliger.

C'est du reste un problème d'importance. Un examen limité de la question a permis de découvrir que le gouvernement produit lui-même chaque année pour au moins 50 millions de dollars de biens et de services, qu'il lui serait possible d'acheter de l'entreprise privée. Le recours à des fournisseurs de l'extérieur—loin de nuire à leur efficacité—devrait permettre aux ministères et organismes de l'État d'atteindre plus facilement leurs objectifs premiers tout en réalisant d'importantes économies.

Le commerce et l'industrie reconnaissent depuis longtemps les dangers que présente une croissance excessive. L'État n'est pas seul à devoir surveiller et limiter son expansion. Celle des grandes sociétés industrielles ou commerciales s'est accompagnée d'une amélioration parallèle de l'organisation et de l'apparition de nouvelles méthodes de contrôle. Les rapports contenus dans le volume intitulé *Gestion de la fonction publique* proposent certaines modifications des procédés actuels susceptibles d'améliorer la gestion de la fonc-

tion publique, en dépit de son ampleur, par l'introduction de nouvelles méthodes ou techniques de contrôle. D'autres rapports relatifs à l'organisation contiennent des suggestions qui visent à raccourcir la voie hiérarchique, et à rétablir le contrôle qui pouvait jadis s'exercer à une époque où l'appareil administratif était simple et les responsabilités moindres.

On retrouvera dans le présent rapport, comme dans les autres, des propositions visant à généraliser dans l'administration fédérale le recours aux sources extérieures en vertu du principe qui veut que le gouvernement doit d'abord s'acquitter des responsabilités fondamentales qu'il ne peut déléguer. Si l'on ne parvient pas à empêcher le foisonnement des entreprises secondaires, celles-ci risquent de distraire de plus en plus les pouvoirs publics de leur rôle véritable, au point de prendre le pas sur celui-ci. Ces activités secondaires ou périphériques finissent par absorber le temps et l'énergie des hauts fonctionnaires ou bien elles sont elles-mêmes négligées ou mal administrées.

LE RÔLE DE L'ENTREPRISE PRIVÉE

Le Parlement arrête les grandes lignes de la politique du gouvernement en adoptant des lois. D'autre part les ministres chargés de la réalisation des programmes d'action s'en remettent presque entièrement à leurs hauts fonctionnaires pour le choix des modalités d'application. Il s'ensuit que ces fonctionnaires déterminent, directement ou indirectement, s'il y a lieu de recourir à l'entreprise privée ou de mettre en place les moyens matériels et le personnel nécessaires à l'acquisition des biens et des services requis.

Le gouvernement peut souvent—sinon toujours—s'adresser à l'entreprise privée. Mais cette solution implique la présence d'un personnel chargé de dresser des plans, de préparer les cahiers des charges, de traiter avec les fournisseurs et de passer des contrats avec eux et, enfin, d'inspecter le produit livré. Mais le nombre de personnes requises pour ce travail est minime au regard des effectifs qu'il faut au gouvernement pour créer ses propres services. Ajoutons qu'en passant des contrats avec des fournisseurs du dehors, le gouvernement se dispense d'importantes mises de fonds: locaux, matériel, personnel, dont on ne peut se défaire ou qu'on ne peut adapter aux conditions nouvelles sans les plus grandes difficultés.

Ce n'est donc qu'en utilisant au maximum ces services extérieurs que l'administration peut espérer sortir du labyrinthe où elle s'égare en ce moment et se dégager du fouillis des complexités administratives qui ne sont bonnes qu'à lui faire perdre de vue son rôle véritable. En conséquence, ce n'est que si l'on prouve clairement l'impossibilité d'obtenir ailleurs à un prix raisonnable les biens et services requis que l'on devra se résoudre à «faire» plutôt qu'à «faire faire».

Principes relatifs au personnel

Les hauts fonctionnaires qui préfèrent assurer au sein de leur ministère les services dont ils ont besoin sont assez nombreux. Sans doute, sont-ils parfois poussés par des motifs d'intérêt personnel, où l'on retrouve l'espoir d'un avancement ou le goût des entreprises nouvelles. Il y en a parmi les plus énergiques qui ont une tendance assez naturelle à prendre en main la direction de tout ce qu'il faut pour assurer la marche de leur service. Ils estiment que le travail à forfait entrave leur liberté d'action, leur impose certaines contraintes. Ceux qui jugent, à tort ou à raison, que l'avancement dépend du nombre de fonctionnaires à surveiller sont tentés de devenir «expansionnistes».

La thèse de la «cellule embryon»

Pour justifier le peu d'empressement qu'ils mettent à recourir aux ressources de l'extérieur, il arrive souvent que certains fonctionnaires s'appuient sur la nécessité de cadres essentiels, d'une espèce de cellule embryon de personnel et de matériel qui peut entreprendre une partie de chaque travail dans tous ses détails. Cette thèse se présente sous la forme suivante:

- Le personnel du ministère ou de l'organisme en cause doit avoir l'expérience directe des travaux qu'on lui demande de contrôler pour apprécier la qualité de la technique ou du travail et pour se tenir au courant des méthodes les plus nouvelles.
- Le ministère ou l'organisme en cause doit lui-même mettre au point ses propres normes de façon à juger du prix et de la qualité des biens et des services qui leur sont fournis de l'extérieur.
- Il y a lieu de garantir contre toute solution de continuité les opérations essentielles au cas où l'entreprise privée ne pourrait pas ou ne voudrait pas fournir les biens et les services requis.
- Compter uniquement sur les fournisseurs de l'extérieur serait pour l'État s'exposer sans défense à des pratiques injustes de fixation des prix.

C'est sur ces arguments, en général, que les fonctionnaires veulent fonder, assez solidement selon eux, l'existence de la cellule embryon, bien qu'il soit loin d'être démontré, bien au contraire, que l'État-acheteur ne puisse avoir d'autres sauvegardes. Un programme bien conçu de recrutement et de formation peut assurer les talents qu'il faut pour contrôler les fournitures livrées. Les procédés d'adjudication, les clauses contractuelles de protection et la

répartition des commandes entre plusieurs adjudicataires sont propres à défendre l'intérêt de l'État contre les abus.

En outre, ainsi qu'il le sera démontré avec exemple à l'appui dans les chapitres suivants du présent rapport, on risque toujours, en mettant en place la cellule embryon avec son matériel, ses locaux et son personnel, d'aller au delà des besoins véritables. Trop souvent les ministères ou organismes en cause ont acquis locaux et matériel sans avoir suffisamment déterminé les dimensions optima de la cellule embryon. On prétendra ensuite que la capacité de production doit déterminer l'importance de la cellule. Puis on justifiera sans peine l'extension d'une activité en alléguant qu'une gestion saine, assurée dans les meilleures conditions d'économie, entraîne l'utilisation à peu près intégrale des moyens matériels. Si les moyens dépassent les besoins véritables, on en trouvera d'autres qui souvent n'ont rien de commun avec la raison d'être primitive du service. Il en résulte une baisse de l'efficacité et, pour l'entreprise privée, un risque d'exclusion totale. On assiste également à un gonflement des services, provoqué par la recherche d'un meilleur prix de revient unitaire grâce à l'emploi de machines et de techniques nouvelles. En l'absence d'une surveillance continue, ces cellules tendent à s'agrandir progressivement au delà de toute nécessité.

Méthodes d'achat

Le recours aux services de fournisseurs de l'extérieur est également gêné par les méthodes d'achat pratiquées, aux termes de réglementations diverses, par les ministères en cause.

Lorsque l'achat de biens ou de services n'entraîne qu'une dépense insignifiante, il est permis de passer la commande sans adjudication, ou même sans soumission. Par contre, les contrats tant soit peu importants doivent être mis en adjudication, ce qui oblige le ministère à suivre une filière compliquée: estimations, cahier des charges, pourparlers avec les fournisseurs éventuels, soumissions, autorisation de l'autorité supérieure. Ce n'est que lorsqu'on s'y est conformé en tous points qu'on peut passer la commande, d'où le risque de retards excessifs et coûteux. D'autre part, le fournisseur lui-même, en face de ces complications excessives et sans garantie de renouvellement des commandes, est parfois tenté de se désintéresser de ce genre de contrats.

Bien que la réglementation actuelle des achats empêche le recours plus fréquent aux services des fournisseurs, il n'est pas sans intérêt de constater que certains ministères obtiennent de l'extérieur la presque totalité des biens et des services dont il est question dans le présent rapport, alors que les autres ministères et organismes comptent sur leurs propres ressources.

L'uniformité est loin de régner dans les bureaux de l'État à cet égard; dans le secteur privé au contraire, des principes très précis régissent les décisions de «faire» ou de «faire faire». L'emploi des sous-entrepreneurs joue un grand rôle dans la production industrielle de notre pays et un grand nombre de sociétés (ce ne sont pas nécessairement les plus grandes) font faire une partie importante de leur travail à l'extérieur. Dans la fabrication des remorques et des roulottes, par exemple, plus de 40 p. 100 du produit fini provient des sous-traitants.

Prix de revient inexacts

Le rapport présenté par la Commission intitulé *Gestion financière* expose comment la comptabilité en vigueur dans les services officiels se distingue de celle pratiquée dans le commerce ou dans l'industrie. Il s'agit dans le premier cas d'une comptabilité de caisse et, dans le second, d'une comptabilité d'exercice, ce qui, dans les bureaux de l'administration, rend malaisée la distinction entre dépenses d'immobilisation et dépenses courantes. Il n'est tenu à peu près aucun compte des dépenses non imputées sur les comptes du ministère lui-même: loyer, entretien, chauffage, nettoyage, eau, électricité, avantages sociaux (retraite, assurance-chômage ou santé, assurance contre les accidents du travail). En outre les services postaux et téléphoniques sont assurés gratuitement et il n'est tenu nul compte de la dépréciation des biens d'équipement pas plus que du taux d'intérêt sur le capital immobilisé ou sur le fonds de roulement. Il n'est pas davantage question des subventions versées en lieu et place des impôts municipaux, pas plus, évidemment, que de l'impôt sur les bénéfices.

Bref, il est à peu près impossible—les exceptions sont rares—d'obtenir un prix de revient intégral qui permettrait de déterminer le rendement des services de l'État. Cependant, de nombreux fonctionnaires sont convaincus que les ministères produisent leurs biens et services à meilleur compte que l'entreprise privée. Ils ne se rendent pas compte que le prix de revient véritable y dépasse de moitié, voire davantage, celui qui leur est fourni par leur comptabilité. Malgré l'absence de données exactes, un meilleur prix de revient sert souvent de prétexte pour «faire» plutôt que de «faire faire».

RESPONSABILITÉS ENVERS LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION

Vos commissaires ont formulé les recommandations du présent rapport en estimant qu'une des façons d'empêcher l'accroissement indéfini des services officiels consiste à confier, aussi souvent que possible, certaines formes d'activité périphériques à des sous-traitants. L'État doit en outre, dans son

propre intérêt, se soucier de la santé du commerce et de l'industrie dans notre pays. N'a-t-il pas pris à cette fin certaines initiatives: dégrèvements d'impôt, programmes d'encouragement au commerce ou à l'expansion industrielle, mesures d'ordre fiscal ou monétaire? Or, l'État étant, selon toute vraisemblance, le plus gros acheteur de produits domestiques, il y aurait lieu de ne pas prendre les décisions de «faire» ou de «faire faire» sans tenir compte de l'intérêt des fournisseurs actuels ou virtuels. En s'alimentant lui-même, l'État risque de retirer aux fournisseurs du secteur privé un marché important et, partant, d'empêcher l'apparition ou la croissance de certaines industries de transformation.

MOYENS DE CONTRÔLE

Pour faire échec à la prolifération de certaines activités non essentielles, il faut avant tout contrôler de près toute demande relative à la création d'un nouveau service ou d'un nouvel emploi ou à l'expansion des services existants. La meilleure façon d'y arriver consiste à intégrer ce contrôle à l'étude du budget. Mais, étant donné les méthodes actuelles de détermination du prix de revient et de préparation des comptes, l'étude serait dénuée de tout fondement. Les mesures que propose la Commission pour améliorer la comptabilité sont destinées à permettre un contrôle de l'activité gouvernementale, programme par programme, et à l'intérieur de chaque programme par domaine de responsabilité. Il serait facile, alors, de faire la distinction entre l'activité essentielle et le reste. En attendant la mise en application des changements proposés, il faudrait s'assurer que les fonctionnaires à tous les échelons des cadres comprennent les défauts et le caractère illusoire du régime actuel de détermination du prix de revient.

Nous recommandons donc:

1 Que le conseil du Trésor et les cadres directeurs des ministères étudient toutes les demandes d'accroissement du personnel ou d'aménagements matériels destinés à la marche des services secondaires, afin de déterminer par là s'il ne serait pas possible de satisfaire ces besoins nouveaux ou accrus de l'État par le recours au secteur privé.

2 Que les demandes de ce genre soient accompagnées d'une analyse complète et fondée du prix de revient.

3 Que l'on procède, à intervalles réguliers, à l'examen du prix de revient de toute activité secondaire et que les ministères ou organismes en cause aient à démontrer clairement l'avantage qu'il y a à maintenir cette activité chaque fois qu'il serait possible d'obtenir les biens ou les services en question du secteur privé à prix égal ou à meilleur compte.

Les économies et les améliorations les plus sensibles résulteront d'un contrôle plus serré de l'expansion des services secondaires. Il importe néanmoins de traiter dès maintenant de certains cas de services inutiles ou peu avantageux. Les entreprises étudiées plus loin serviront d'exemples pour illustrer les principes avancés. En proposant que les biens et les services requis soient désormais obtenus de l'extérieur, la désaffectation ou la réaffectation des installations existantes pose des problèmes. C'est pourquoi les commissaires s'en sont tenus dans leurs propositions aux cas où, selon eux, ces aménagements pourraient être vendus ou utilisés autrement qu'ils ne le sont ou aux cas où on envisage actuellement leur remplacement ou leur extension. Certaines propositions se prêtent à une application immédiate. D'autres devront attendre; mais on reconnaîtra l'inconvénient qu'il y aurait, du point de vue des frais comme du point de vue du rendement, à laisser subsister trop longtemps cet état de choses.

Les cas cités le sont à titre d'exemple. Il ne s'agit pas d'un tableau complet. En outre, en traitant du choix entre «faire» ou «faire faire», ici comme ailleurs dans le présent volume, on s'en est tenu aux services dont l'État a besoin pour sa propre exploitation. Mais, lorsqu'il s'agit de services mis à la disposition du public, les mêmes arguments restent valables et le choix entre «faire» et «faire faire» doit se fonder sur les mêmes considérations. On trouvera donc dans les rapports intitulés *Services destinés au public* de nouveaux exemples qui servent à illustrer le thème du présent rapport.

Dans le présent rapport, on s'est arrêté à une quarantaine de services communs à un grand nombre de ministères ou d'organismes. Ceux où se posent des problèmes semblables ont été groupés sous des rubriques générales. Vu le caractère particulier des problèmes du ministère de la Défense nationale—on ne les trouve guère en général dans les ministères civils—l'activité secondaire de ce ministère est examinée séparément.

2

ATELIERS

Dix-sept ministères ou organismes de l'État ont signalé l'existence de 746 ateliers ou établissements analogues employant au total 3,438 personnes. Une analyse, d'ailleurs fort incomplète, y relève les métiers ou occupations suivantes: armurier, forgeron, menuisier, maçon, tôlier, horloger, chaudronnier, électricien, réparateur d'instruments, mécanicien, réparateur d'appareils radio ou de téléviseurs, employés de scierie. Si variées que puissent être ces occupations, les ateliers, dans leur ensemble, comportent des problèmes analogues.

Quelques petits ateliers, dispersés un peu partout, emploient quelques hommes chargés de travaux d'entretien et d'urgence en contact étroit avec le personnel scientifique ou administratif. D'autres rappellent par leur importance des ateliers privés de taille moyenne. Ils mettent à contribution un matériel et des talents très divers et la qualité et la précision du travail exigé varient beaucoup. Les observations qui suivent portent surtout sur cette deuxième catégorie.

Pour justifier la conservation des ateliers au sein de l'administration on invoque notamment des motifs de commodité, le détail du travail qui leur est confié étant présenté sous les formes les plus diverses: directives orales ou écrites, croquis rapides, épreuves tirées de dessins industriels complets ou dessins sur toile. Le contrôle de la qualité dans les ateliers de l'État n'exige que de simples consultations personnelles entre ceux-ci et la personne qui a passé la commande. Au contraire, si le contrat est passé avec un fournisseur de l'extérieur, il faut préparer un cahier des charges et opérer un contrôle

beaucoup plus strict de la qualité. Pourtant on ne saurait sérieusement prétendre qu'il faille confier ces travaux aux ateliers de l'État, du fait qu'il serait impossible de rédiger les instructions avec une précision suffisante ou que la meilleure façon de garantir la qualité du travail consiste en de simples contacts personnels.

Sauf pour les travaux peu compliqués ou de caractère expérimental ou de mise au point, la spécification du travail requis doit être complète et claire. Ce n'est pas dire que toute description doit être conforme aux normes minutieuses que l'on observe pour le dessin industriel dans certains ateliers de l'État. Ces normes ont été abandonnées dans la plupart des bureaux techniques de l'industrie, à la faveur de dessins plus simples qui permettent de réduire de 30 à 40 p. 100 le temps consacré à ces travaux. Une description claire et adéquate des travaux améliorerait la qualité du travail des ateliers de l'État, et elle permettrait d'en confier une plus grande partie à l'entreprise privée.

Si l'on hésite tant à avoir recours au secteur privé, cela tient en partie à l'importance matérielle des ateliers de l'État. L'industrie n'immobilise locaux, personnel et matériel que si elle peut compter sur un facteur d'utilisation relativement élevé (de 50 à 60 p. 100). Or, parce qu'il est difficile à l'administration d'avoir recours aux heures de travail supplémentaires ou d'engager une main-d'œuvre intermittente, les surveillants ont tendance à doter leurs ateliers d'un personnel calculé en fonction des exigences de pointe. D'où des exemples de non-utilisation très marquée des services aux périodes creuses. Si l'on suit de très près la question du surtemps, il n'existe aucun moyen qui permette de distinguer les heures où l'on travaille moins ou pas du tout. Lorsqu'on en est réduit à se chercher du travail, le personnel a tendance, consciemment ou non, à faire durer le travail pour ne pas rester inoccupé.

L'établissement du prix de revient, de règle dans les ateliers industriels, est rare dans ceux de l'État. Lorsqu'on tente de l'établir, il est rare que l'on tienne compte des frais indirects, fixes ou variables. D'ailleurs, les frais administratifs ou d'immobilisation sont souvent inconnus. Or, on ne saurait évaluer équitablement les offres ou devis présentés par l'entreprise privée en l'absence de données précises sur le prix de revient. Il en va de même pour le contrôle sérieux des frais d'exploitation des ateliers de l'État.

CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES

L'atelier de génie mécanique touche à toutes sortes de domaines et il fait emploi de talents et de matériel très variés. On chercherait vainement au Canada plus d'une vingtaine d'établissements correspondants. Cependant, malgré certaines exceptions—valeur minime ou caractère expérimental du

travail—on y a l'habitude d'avoir recours à l'entreprise privée lorsqu'il n'y a pas urgence.

Les autres ateliers du Conseil pourraient également passer des contrats en plus grand nombre à l'industrie privée, mais il leur faudrait améliorer la préparation des cahiers des charges et l'établissement des prix de revient, et jouir, en outre, d'une plus grande liberté d'action. L'activité de ces ateliers étant excentrique par rapport à celle du Conseil en général et n'ayant pas avec celle-ci des rapports organiques particulièrement étroits, il leur serait relativement facile de passer des commandes à l'extérieur. Ajoutons que, de par sa nature même, le volume de ces travaux varie, de sorte qu'il est malaisé d'occuper régulièrement les ateliers de façon profitable.

On trouvera dans le tableau suivant un état des ateliers du Conseil et de la valeur annuelle approximative des travaux qu'il exécute pour son propre compte et de ceux qu'il confie à l'extérieur.

Tableau 1—ATELIERS DU CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES

Division	*Nombre approx. d'employés*	*Valeur appr. du travail exécuté en 1960-1961*	
		A l'intérieur	*Ailleurs*
		$	$
Chimie pure	11	129,500	—
Chimie appliquée	8	91,000	—
Physique pure et appliquée	11	115,000	—
Biologie appliquée	6	53,000	—
Bureau national d'aéronautique	18	153,000	—
Recherches sur le bâtiment	5	35,000	1,000
Génie mécanique	80	200,000	200,000
Génie électrique	34	340,000	110,000
TOTAL	173	1,116,500	311,000

La proportion des commandes qui pourraient être passées à l'extérieur varie selon les ateliers, mais nous croyons pouvoir affirmer, après un rapide examen de la question, qu'elle pourrait augmenter de $200,000.

MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES— DIVISION DES MINES

Les ateliers de mécanique annexés à cette Division emploient 31 mécaniciens, huit électriciens, sept menuisiers et 24 autres ouvriers, occupent environ 12,000 pieds carrés d'espace et utilisent un outillage d'une valeur estimée à

$750,000. Une bonne partie du travail porte sur des petites commandes relativement urgentes; les autres ont surtout pour objet de n'occuper que les ateliers. La spécification précise du travail y est rare et les données relatives au prix de revient insuffisantes.

Les rapports entre les ateliers et les autres services de la Division des mines ne sont guère suffisants pour assurer l'emploi optimum des services des ateliers. Les autres divisions peuvent, à leur gré, passer des commandes à l'extérieur ou aux ateliers du ministère. Or, parce qu'il n'est pas imputé de frais sur le compte des divisions pour les travaux faits en ateliers, les budgets annuels des dépenses ne permettent aucunement de déterminer le volume du travail. Dans la pratique, les commandes des autres divisions sont extrêmement irrégulières et s'accroissent sensiblement lorsque l'épuisement des crédits empêche les intéressés de passer des commandes à l'extérieur. C'est là un gros inconvénient pour les ateliers qui ne peuvent, de ce fait, répartir rationnellement leur travail.

On pourrait obvier à ces difficultés en préparant les crédits par «programmes» et en exigeant des bureaux de recherches de la Division qu'ils payent les services que leur rendent les ateliers. Des travaux mieux organisés et mieux répartis permettraient de déterminer plus exactement ce que doivent être l'importance et la capacité optimales des ateliers et, en conséquence, de faciliter la tâche de ceux qui ont à décider de «faire» ou de «faire faire».

Les autres divisions du ministère des Mines et des Relevés techniques n'utilisent pas les services des ateliers de la Division des mines, ce qui ne les empêche pas, actuellement, d'envisager la création de leurs propres ateliers. On devrait plutôt grouper les commandes de manière à ce que les ateliers qui existent déjà puissent satisfaire aux besoins croissants des autres divisions et, en même temps, passer à l'extérieur celles qui portent sur les travaux les moins pressés, et dont la valeur s'élève, à notre avis, à environ $200,000 par an.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Services de la marine

Les navires du ministère des Transports sont armés par les agences de la marine. Ces dernières jouent aussi le rôle de magasins où sont conservés les amers et tout ce qu'il faut pour les localités septentrionales desservies par mer. Il existe à cet effet dix agences et plusieurs sous-agences à qui est confié l'entretien de 15,700 amers (y compris 3,000 feux et 921 bouées lumineuses) et 17 ravitailleurs ou navires d'entretien des bouées, dont huit sont des brise-glace. On dessert ainsi plus de 325 ports publics. Chaque

agence possède son atelier chargé des petites réparations aux navires comme de la fabrication et de l'entretien des amers.

Une forte proportion des travaux confiés aux agences sont peu importants, quoique pressés et intermittents. C'est pour ce motif que l'administration juge préférable de ne pas les faire faire à l'extérieur. Or, dans le secteur privé, les mêmes motifs sont à l'origine de décisions exactement contraires. Les agences exécutent d'autres travaux, soit pour ne pas rester inactives, soit pour instruire le personnel. Les renseignements relatifs au prix de revient sont généralement inexistants ou insuffisants et le rythme du travail nettement inférieur à ce qu'il est dans l'industrie. Il y aurait lieu de suivre de très près toute expansion éventuelle de cette activité. L'instauration de techniques de gestion convenables et l'utilisation de ces ateliers pour les navires de tous les ministères ou organismes civils amélioreraient le rendement et permettraient en outre de passer un plus grand nombre de commandes à l'extérieur au fur et à mesure que serait réduite l'activité complémentaire.

Le magasin fédéral des phares, relevant de l'Agence de Prescott, emploie 54 personnes à la réparation et à l'entretien des amers. On peut croire que 90 p. 100 de ces travaux, dont la valeur s'élève actuellement à $250,000 par an, n'ont aucun caractère d'urgence. Ni des considérations de sécurité ni les exigences de l'apprentissage n'interdisent de passer ces commandes à l'extérieur, où bon nombre d'ateliers industriels sont tout disposés à se faire une vive concurrence pour les obtenir. L'atelier actuel est trop vaste, le matériel désuet, le rendement très médiocre et le rythme de travail insuffisant. Le ministère des Transports devrait donc renoncer à remplacer ces ateliers et se débarrasser de ce service excentrique. Il en résulterait, non seulement des économies d'argent, mais encore une simplification administrative.

Services aériens

Le ministère possède, au Canada, 36 avions et 20 hélicoptères dont il assure lui-même l'entretien et la revision dans ses propres ateliers. Cette activité s'étend actuellement et on vient de créer à cette fin de nouveaux et vastes ateliers à l'aéroport d'Uplands à Ottawa. Le ministère possède un personnel de 125 personnes (y compris 90 titulaires d'un certificat de compétence) dont une centaine se trouvent à Uplands et les autres aux six stations régionales du ministère, réparties à travers le Canada.

Les immobilisations—locaux et stocks—sont de l'ordre de trois millions et demi de dollars et les frais annuels d'exploitation de deux millions environ (main-d'œuvre et matériel seulement).

Même si on peut trouver un peu partout au Canada d'excellents services pour l'entretien des appareils, le ministère juge préférable d'envoyer tous les siens à Ottawa pour y subir une revision complète à intervalles réguliers, en dépit d'envolées coûteuses et de périodes d'immobilisation au sol des équipages. Ces périodes correspondent pour les hélicoptères à 20 ou à 30 p. 100 de l'ensemble des heures de vol.

L'examen des techniques d'établissement des prix de revient révèle de graves insuffisances. Vos commissaires estiment, après avoir examiné la question, que les travaux exécutés à Uplands coûtent environ 35 p. 100 de plus que s'ils étaient confiés à des entrepreneurs de l'extérieur. Or, cette activité s'étend sans cesse et on songe même à y ajouter des travaux de tapisserie et la réfection des intérieurs des cabines.

L'industrie de la réfection des aéronefs n'est pas très développée au Canada. C'est dire que la perte de ces commandes au bénéfice des ateliers de l'État revêt pour elle une certaine importance. S'il est vrai que le gouvernement a dépensé abondamment pour ces ateliers, les commissaires n'en estiment pas moins que l'utilisation de la main-d'œuvre et du matériel soutient mal la comparaison avec les normes de l'industrie privée, et que le travail y revient nettement plus cher, même sans tenir compte des frais considérables de vol. A Uplands, le ministère devrait limiter ses travaux d'entretien et de revision aux besoins courants et songer à trouver d'autres usages pour les ateliers qu'il y possède en les mettant, par exemple, à la disposition de l'aviation militaire. Quant aux revisions périodiques, elles devraient être confiées à des entrepreneurs privés dans les localités voisines des bases d'opération des appareils en cause.

AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE L'ÉTAT

Il est incontestable que l'on pourrait confier à des entrepreneurs de l'extérieur une partie des travaux confiés actuellement aux ateliers administrés par les autres ministères ou services officiels.

Nous recommandons donc: Que l'on procède à une étude périodique de toute la question des ateliers de façon à assurer:

1 Qu'il ne soit désormais créé aucun atelier nouveau et qu'aucun atelier ancien ne soit remplacé sans qu'on ait au préalable sérieusement étudié la possibilité de

passer ces commandes à d'autres ateliers de l'État ou à des entrepreneurs de l'extérieur.

2 Que l'on y utilise des méthodes d'établissement des prix de revient, des analyses des tâches et d'autres techniques d'organisation propres à assurer la meilleure gestion possible et à mesurer avec précision les rendements obtenus.

3 Que tous les travaux qu'il est possible de confier à des entrepreneurs de l'extérieur fassent l'objet d'une mise en adjudication régulière.

3

ENTRETIEN DES IMMEUBLES

Il est question ici de l'exploitation de fabriques de ciment ou de bitume, de construction de routes, de dragage, de travaux d'embellissement, de jardinage, d'exploitation de pépinières, de travaux de peinture, de plomberie, de plâtrage et de l'entretien courant des bâtiments. Treize ministères ont signalé qu'ils possèdent 1,437 services chargés de travaux de ce genre qui occupent un total de 6,099 personnes. A cause de l'exiguïté et de la dispersion considérable de certains de ces services, une bonne partie des travaux qui leur sont confiés ne saurait faire l'objet de contrats avec des entrepreneurs de l'extérieur. Cette règle souffre toutefois certaines exceptions.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Nettoyage et entretien des bâtiments

C'est le ministère des Travaux publics qui est chargé du nettoyage et de l'entretien général d'environ 2,850 bâtiments qui occupent une superficie (tous étages compris) de plus de 30 millions de pieds carrés, dont le tiers environ dans la région d'Ottawa. Le nettoyage est en partie adjugé par contrat (un million de dollars), mais il est surtout exécuté par le personnel du ministère (8 millions), qui compte quelque 2,800 travailleurs à temps complet ou à temps partiel dans la seule région d'Ottawa.

Grâce à des études du temps et des mouvements, il a été possible au ministère de réaliser certaines économies en faisant subir à ses employés un cours de formation. N'empêche que, dans la région d'Ottawa, le nettoyage confié

aux employés du ministère revient plus cher que le travail à forfait. Si l'on persiste, c'est que l'on prétend que la qualité du travail est meilleure et que l'on peut ainsi se garantir contre les demandes excessives des adjudicataires éventuels (c'est la thèse de la cellule). Malgré tout, le nombre actuel de maisons qui se font concurrence dans le domaine du ménage des bâtiments suffit à garantir la qualité du travail et le niveau raisonnable des prix.

Le rythme de renouvellement, particulièrement en ce qui concerne le personnel masculin, est très rapide, le personnel féminin comptant surtout des femmes d'un certain âge. C'est dire qu'il suffirait de s'en remettre au temps pour qu'il soit possible de passer un plus grand nombre de contrats à l'extérieur sans avoir à congédier du personnel. On pourrait ainsi réaliser des économies annuelles de près d'un million.

Dragage

Quelque 90 p. 100 des travaux de dragage exécutés au Canada se font sous le patronage de l'État qui assume la plus grande partie des frais de ce service public destiné à améliorer ou à entretenir les voies de navigation, les ports publics ou de pêche. Ces travaux font, dans une bonne proportion, l'objet de contrats passés à l'extérieur. Or, parce que l'industrie privée est, en ce domaine, largement tributaire de l'État, toute augmentation de l'activité directe de celui-ci risque d'avoir sur elle un effet nuisible en l'empêchant d'utiliser au mieux son matériel actuel.

Pour justifier les commandes qu'il passe directement à ses propres services, le ministère invoque toutes sortes de raisons, notamment la difficulté de déterminer les quantités pour les demandes de soumission, le manque d'un matériel convenable dans certaines régions, l'impossibilité de fixer pour les travaux un programme précis, l'absence d'une concurrence véritable et le désir d'utiliser au maximum le matériel de l'État. C'est ce qui explique en partie la croissance de la flotte de l'État, qui, depuis 1945, est passée de 14 à 31 dragues. Elles sont armées par les Travaux publics en diverses localités du littoral atlantique, du Saint-Laurent, des Grands lacs, du lac Winnipeg, du littoral du Pacifique et des Territoires. La mobilité d'une drague étant limitée, il est utile de comparer le débit et le travail exécuté par les dragues du gouvernement et par celles du secteur privé dans chaque région (tableau 2).

Dans l'est du Canada, on fait appel aux dragues du ministère surtout dans le cas des travaux de moindre envergure qui ne sont pas d'un grand intérêt pour les entrepreneurs particuliers. Dans le centre, le volume peu considérable des travaux à forfait tient au manque d'outillage de l'industrie privée. Sur la côte de l'Ouest, toutefois, plus de la moitié des travaux est confiée au ministère

Tableau 2—RÉPARTITION ANNUELLE DU DRAGAGE ENTRE L'ÉTAT ET L'INDUSTRIE PAR RAPPORT À LEURS MOYENS RESPECTIFS

Moyenne approximative—1959 et 1960—volume enlevé en verges cubes.

	Services d'État		*Entreprises privées*	
	Capacité	*Travail accompli*	*Capacité*	*Travail accompli*
Littoral est et Grands lacs				
Conseil des ports nationaux	—	30,500	—	606,600
Chenal maritime du Saint-Laurent	—	—	—	3,407,300
Travaux publics	1,370,000	994,100	17,850,000	5,724,000
Centre				
Conseil des ports nationaux	—	2,600	—	80,600
Travaux publics	569,000	415,800	100,000	1,000
Littoral ouest				
Conseil des ports nationaux	—	—	—	55,000
Travaux publics	2,035,000	2,148,100	9,300,000	1,367,500
TOTAL	3,974,000	3,591,100	27,250,000	11,242,000

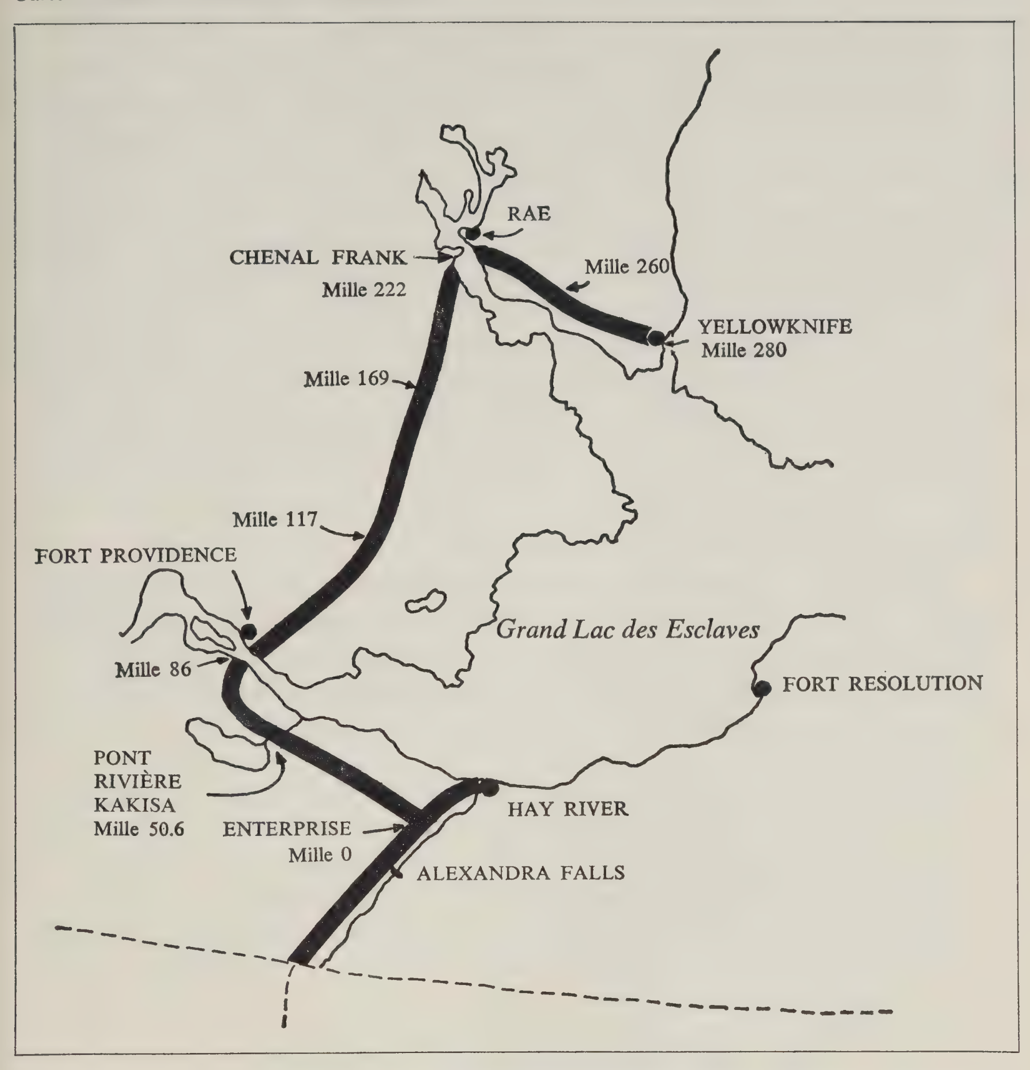
pour lui permettre d'utiliser son matériel à plein rendement. Une partie de ce matériel se compose d'outillage neuf et spécialisé, d'une grande capacité de rendement et d'une grande mobilité, ce qui permet de faire face aux cas urgents plus rapidement qu'avec l'outillage actuel des entreprises privées. Ce nouvel outillage ne peut toutefois être utilisé à plein qu'à condition d'entreprendre des travaux que l'industrie privée pourrait accomplir tout aussi bien.

On estime à 18 millions de dollars le coût de remplacement de l'outillage actuel; le ministère effectue ce remplacement à raison d'un million par an. L'emploi d'un outillage neuf à rendement supérieur va de nouveau comprimer la proportion des travaux donnés à forfait, à moins que l'on ne tienne compte, dans l'exécution du programme de remplacement, de la capacité de l'industrie privée du dragage. Comme cette dernière n'a pour ainsi dire aucun autre client que le gouvernement, cette situation ne peut manquer d'avoir des conséquences graves pour elle.

MINISTÈRE DU NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES

Le ministère est chargé de l'entretien de la route longue de 390 milles, qui s'étend de la frontière de l'Alberta jusqu'à Yellowknife, ainsi que de l'embranchement qui mène à Hay River (carte 1). Des plans sont dressés pour la construction de nouvelles routes dans les Territoires, au rythme d'une centaine de milles de route par an. Ces routes sont généralement construites par

Carte 1—RÉSEAU ROUTIER DU MACKENZIE



des entrepreneurs privés, sous la direction du ministère des Travaux publics, et le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales se charge de leur entretien.

En 1960, le ministère a étudié deux façons d'assurer cet entretien: acheter l'outillage et engager une main-d'œuvre permanente ou saisonnière, ou encore continuer de louer l'outillage avec son complément de personnel engagé par les entrepreneurs. Il ne semble pas que le ministère ait songé à faire exécuter à forfait tout le travail d'entretien. Après étude, le ministère s'est rendu compte

qu'il épargnerait $86,000 par an en achetant l'outillage au lieu de le louer et il s'est, par conséquent, procuré le matériel nécessaire.

Cette étude met en relief les problèmes qui hantent les autorités supérieures, lorsqu'elles examinent les demandes d'augmentation du personnel ou du matériel émanant des services secondaires. L'étude a été faite de façon très détaillée et le conseil du Trésor a accepté la recommandation en raison surtout de l'économie indiquée. En revoyant cette étude, vos commissaires ont découvert que certains frais y étaient sous-estimés et d'autres omis, et que ce complément de frais dépassait le montant estimatif des épargnes. Ainsi dans l'évaluation du travail-journée, il y a sous-estimation du coût et du nombre des logements requis pour le personnel de surveillance du ministère. On n'a pas tenu compte des frais supplémentaires pour le fonds de pension et les avantages sociaux accordés aux employés. Pour évaluer les frais de fonctionnement de l'outillage à acheter, on a pris pour base le rapport prix-rendement le plus avantageux d'après les catalogues des fabricants, choix discutable si l'on considère le climat des Territoires du Nord-Ouest et les frais élevés de l'entretien dans un lieu aussi reculé.

Les comptes du ministère ne sont pas tenus actuellement de manière à donner de façon complète et précise le prix de revient de cette exploitation. Par conséquent, la justesse des calculs du ministère ne sera peut-être jamais prouvée par les résultats obtenus. Bien plus, malgré ses conclusions erronées, ce rapport sert actuellement pour appuyer d'autres propositions du même genre.

Ainsi, non seulement y a-t-il risque qu'un jugement erroné se perpétue, mais il pourrait se produire une série d'événements qui nuirait à l'essor du commerce et de l'industrie dans les Territoires au lieu de le favoriser. Il faudrait établir, de façon précise et complète, le coût d'exploitation de chaque service du ministère de façon à pouvoir comparer avec soin les résultats avec les soumissions des entrepreneurs. A moins d'économies importantes, l'exécution des travaux devrait se faire par contrats à échéance suffisamment longue (plusieurs années) pour que les entrepreneurs songent à se rendre ou à s'établir dans le Nord pour y satisfaire à la fois aux exigences du public et du gouvernement.

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

La Commission emploie ses propres équipes d'ingénieurs, d'architectes et de manœuvres pour exécuter des travaux secondaires de construction et d'embellissement dans la ville d'Ottawa, la ceinture verte et le parc de la Gatineau, y compris le terrain avoisinant les immeubles du gouvernement, les routes de

plaisance et le canal Rideau. Le personnel préposé aux travaux se compose d'un contremaître, de préposés aux machines, d'un personnel d'entretien ainsi que d'ouvriers spécialisés et non spécialisés. Au cours des périodes de pointe annuelles, le nombre des employés s'élève à 500; il diminue sensiblement au cours de l'hiver.

La construction, la démolition ou la modification d'immeubles, le déblaiement de terrains et la construction des rebords de trottoirs pourraient avec avantage passer à l'entreprise privée. Les travaux de ce genre représentent environ 20 p. 100 des dépenses; des travaux relatifs à l'embellissement, à la construction et à l'entretien des routes et à l'aménagement de parcs de stationnement, qui occupent à peu près une même tranche du budget, pourraient également être confiés à l'entreprise privée, pourvu que la Commission dresse des cahiers des charges précis et assure la surveillance, l'inspection et la réglementation des travaux.

MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Le ministère des Affaires des anciens combattants emploie pour l'entretien de ses hôpitaux, centres d'hygiène et autres propriétés, 45 jardiniers, un préposé aux serres et 12 ouvriers, soit un total de 58 employés, au coût de plus de $200,000 par an. Ce personnel s'occupe des travaux de jardinage et de l'entretien des terrains, y compris l'entretien des pelouses, les cultures en serre chaude et le soin des plates-bandes, la taille des haies et de la protection des arbustes contre les rigueurs de l'hiver. Ce personnel se répartit entre plus d'une quinzaine d'établissements situés à l'intérieur ou dans le voisinage des villes.

Pendant l'hiver, le personnel en question entretient l'outillage et s'occupe de l'enlèvement de la neige et de la glace le long des allées et des promenades. Ces travaux sont de caractère saisonnier et pourraient facilement être exécutés à forfait.

AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Ce qui vient d'être dit concernant certains ministères s'applique également aux autres. La construction et l'entretien des propriétés immobilières sont des questions qui se posent dans tous les secteurs. La plupart des centres urbains comptent des entreprises privées à qui l'on peut confier ces travaux et leur nombre suffit à assurer le jeu de la concurrence. Les ministères peuvent difficilement embaucher et congédier leur personnel à brève échéance pour se plier à la fluctuation des besoins, bien que la Commission de la capitale nationale ait assez de liberté à cet égard. Ils ne sauraient assurer la surveillance efficace

que l'on trouve d'ordinaire dans les petites entreprises privées où tout fait l'objet d'un contrôle rigoureux. Ce sont là des modes d'activité qui peuvent distraire les fonctionnaires du gouvernement de tâches essentielles.

Nous recommandons donc: Que chaque ministère et organisme fasse l'examen du travail d'entretien des propriétés immobilières, afin de le confier à l'entreprise privée.

4

SERVICES DIVERS

Les activités des services brièvement énumérés ci-dessous sont très diverses: beaux-arts, arts graphiques, cinéma, théâtre, vêtement, confection, nettoyage à sec, fumigation, stations-service, buanderie, cartes, plans, photographie et dessin d'enseignes. Les rapports de 18 ministères font mention de 227 services de ce genre, qui occupent 1,221 fonctionnaires.

MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES

Cartes

Le ministère des Mines et des Relevés techniques imprime non seulement ses propres cartes, mais il en fait aussi un bon nombre pour le compte des autres ministères. D'ordinaire ses tirages sont de l'ordre de 5,000, tandis que dans le commerce les tirages vont de 50,000 à un million d'exemplaires. Quelque 30 p. 100 des cartes sont fournies gratuitement aux autres ministères et quelques exemplaires vont aux écoles et aux institutions. Le reste est vendu à un prix minime. Les recettes suffisent à peine à compenser les frais de papier, de plaques et d'encre.

Un fort investissement en locaux et en matériel a doté ce service d'aménagements tout neufs. Le ministère, bien que sa comptabilité ne lui fournisse pas un prix de revient suffisamment précis pour faire une comparaison fondée, cite les prix élevés demandés par le commerce pour justifier l'impression des cartes par ses propres moyens. D'autres considérations sont également invo-

quées: travail inférieur, livraisons tardives, sous-estimation des normes du gouvernement et insuffisance de ressources.

Des enquêtes ont prouvé que ces raisons n'étaient pas entièrement fondées. Ainsi, on trouve dans le commerce du travail de qualité comparable; en outre, les délais de livraison pourraient être réduits si le ministère organisait le travail à forfait de façon plus rationnelle et simplifiait ses méthodes d'achat. En attendant, tant que la production gouvernementale se maintiendra au rythme actuel et que les travaux donnés à forfait seront de peu d'importance et intermittents, on ne peut s'attendre à ce que les imprimeurs commerciaux acquièrent l'outillage nécessaire pour répondre aux besoins du gouvernement.

Ce service, qui emploie plus de 50 fonctionnaires, immobilise $500,000 de matériel et 16,000 pieds carrés de locaux. Le rôle très dominant que joue le gouvernement dans ce domaine se justifiait peut-être lorsque le pays était encore très jeune, mais aujourd'hui il nuit à l'essor de l'industrie privée. De plus, si l'on n'encourage pas le commerce à imprimer des cartes, nos écoliers devront vraisemblablement continuer de se servir de cartes du Canada dressées ou même importées de toutes pièces de l'étranger. Le ministère des Mines et des Relevés techniques devrait vendre ses cartes à un prix qui correspond mieux à leur valeur, et il devrait limiter, voire diminuer, sa propre production de cartes afin de favoriser le progrès de l'industrie privée dans ce domaine.

Arpentage des terres

Ce même ministère exécute tout l'arpentage cadastral sur les terres du gouvernement, dans les réserves indiennes, dans les parcs nationaux et dans les Territoires du Nord-Ouest. Il y emploie un effectif permanent de 38 fonctionnaires, dont au moins la moitié appartient aux classes professionnelles, un personnel d'été de vingt-trois étudiants et une soixantaine d'ouvriers. Environ 5 p. 100 des travaux répartis un peu partout dans le pays sont exécutés à forfait par les arpenteurs du secteur privé.

L'arpentage des terres fédérales ne peut se faire que par un membre de l'Association des arpenteurs fédéraux. L'admission au sein de cette association professionnelle est régie par les fonctionnaires du ministère, qui sont également chargés de l'instruction et des examens. Presque tous les membres actifs de l'association sont à l'emploi du ministère.

On conçoit qu'autrefois la tâche d'encourager la compétence et l'intégrité professionnelles des arpenteurs ait pu revenir au gouvernement fédéral, mais aujourd'hui les normes et la compétence des arpenteurs provinciaux sont suffisamment reconnues. Le gouvernement fédéral reconnaît pourtant les membres accrédités des autres organismes professionnels des pro-

vinces, qu'il s'agisse d'avocats, de comptables ou de médecins. L'arpentage pour le compte du gouvernement canadien sera toujours réservé aux fonctionnaires fédéraux, à moins que l'on accorde un jour aux arpenteurs provinciaux, disséminés à travers le pays, le droit d'exécuter ce travail et qu'on leur confie, à contrat, l'arpentage de terres du gouvernement fédéral.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Services de la marine

Le Bureau d'inspection des navires à vapeur, dont les fonctionnaires relèvent du ministère des Transports, emploie une centaine d'inspecteurs qui font régulièrement l'inspection des navires, pour passagers et autres, en vertu des prescriptions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Ce travail coûte environ $1,200,000 par an en frais directs.

Les agents des divers syndicats d'assurance internationaux, désignés sous le nom de sociétés de classification, se livrent à des inspections analogues pour le compte des assureurs. Le Bureau est autorisé à accepter les certificats d'inspection de ces sociétés seulement lorsque l'inspection s'est faite dans un port étranger. Les normes d'inspection sont à peu près semblables dans les deux cas et certains pays reconnaissent l'inspection faite pour les sociétés d'assurance. Mais puisque, d'après la loi, le ministère ne peut accepter les inspections faites au Canada par ces sociétés de classification, plus de la moitié des inspections se font en double. Il faudrait envisager de modifier la loi de façon à autoriser le Bureau à accepter les rapports dressés par les sociétés de classification reconnues, afin que les inspections confiées au personnel du Bureau se limitent aux navires qui échappent à l'inspection des sociétés et aux inspections de contrôle.

MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Dans un atelier central et dans 11 ateliers régionaux, le ministère des Affaires des anciens combattants occupe plus de 200 employés à réparer, mettre au point ou fabriquer des appareils prothétiques et orthopédiques, ainsi que des appareils de prothèse sensorielle. La plupart des membres artificiels, des attelles, des supports et des yeux de verre fabriqués au Canada sortent des ateliers du ministère, tandis que les chaises roulantes, les audiphones, les verres de lunettes, les bandages herniaires, les bas élastiques et les semelles pour pieds-bots proviennent généralement de l'entreprise privée. Presque tout

le travail de réparation est exécuté par des fonctionnaires. Le ministère emploie en outre six personnes à des travaux de recherche en vue d'améliorer les appareils, le matériel et les méthodes de fabrication.

Cette forme d'activité du gouvernement offre un exemple du retard qui peut être causé au progrès des entreprises privées lorsque le gouvernement continue d'exploiter ce champ d'activité lorsque le besoin se fait moins sentir.

Le programme dont il s'agit ici avait pour but à l'origine de porter secours aux anciens combattants blessés au cours des dernières guerres. Comme en dehors des anciens combattants la clientèle est relativement peu nombreuse, le ministère conserve un quasi-monopole dans le domaine. Le service de prothèse du ministère se tient de temps à autre à la disposition des autres ministères ou de certains organismes privés, mais il reste que de façon générale le grand public n'y a pas accès. Le ministère s'efforce de rentrer dans ses frais lorsqu'il rend service à un autre ministère ou à un organisme privé, mais il est assez rare qu'il y réussisse malgré des prix de revient établis de façon incomplète.

Cependant, une petite industrie privée s'est implantée au Canada pour répondre aux besoins des invalides civils. Elle groupe quelque cinquante établissements comptant de un à six employés. Force est donc à cette industrie d'importer la plupart de ses produits. En outre, elle n'a pas les moyens d'entreprendre un travail de recherche et de perfectionnement sérieux.

Chez les anciens combattants, les besoins vont demeurer stables pendant quelque temps puis ils tendront à diminuer, tandis que, du côté des civils, les besoins vont sans doute augmenter avec l'accroissement de la population. Aux États-Unis comme au Royaume-Uni, l'industrie relève de l'entreprise privée. D'ailleurs les travaux de fabrication et de réparation sont des services d'ordre secondaire qui pourraient très bien être confiés à d'autres pour ne pas détourner les administrateurs publics de leurs tâches fondamentales. Si le ministère ne cède pas une partie de ces travaux à l'entreprise privée, on voit mal comment une industrie d'envergure nationale peut se développer dans le domaine de la prothèse. Autrement, le gouvernement pourrait bien avoir un jour à répondre aux besoins du pays tout entier. Le ministère devrait, sans diminuer en rien les avantages qui reviennent aux anciens combattants, restreindre son activité à la fabrication des appareils de prothèse afin de favoriser l'essor d'une industrie privée qui pourrait répondre aux besoins de la population entière.

AUTRES SERVICES

Dans les ateliers de la Gendarmerie royale du Canada, on confectionne chaque année environ un millier de tuniques, de vestons, de culottes et de pantalons

et l'on y fait en outre les retouches et les réparations. Ces travaux coûtent environ $140,000 en main-d'œuvre. Les forces armées ont recours à l'entreprise privée pour ce genre de travail et la Gendarmerie royale pourrait peut-être envisager d'en faire autant.

Le ministère des Affaires des anciens combattants a ses propres services de buanderie dans environ la moitié de ses hôpitaux, foyers pour anciens combattants et autres établissements de santé; ailleurs, il a recours aux services de l'entreprise privée. Il y emploie plus de 150 personnes; les frais d'exploitation s'élèvent à $430,000 et le matériel immobilise quelque $800,000.

On trouve des services du même genre dans les autres ministères et organismes du gouvernement. Par suite de l'absence de concurrence et d'une surveillance plus ou moins sommaire des frais d'exploitation, un bon nombre de ces ateliers réussissent à donner un service supérieur à celui des entreprises commerciales correspondantes. Une telle qualité de service est intéressante, mais souvent elle n'est pas justifiée. Ces entreprises augmentent le fardeau administratif du gouvernement et elles coûtent cher. Avant de se lancer dans pareille activité, le gouvernement devrait s'assurer qu'il réalisera vraiment une économie.

Nous recommandons donc: Que, lorsque l'absence d'une industrie secondaire viable oblige le gouvernement à fournir lui-même certains services, on examine de façon positive la possibilité de faire exécuter à forfait assez de travaux pour permettre à l'entreprise privée de répondre de façon concurrentielle aux besoins du grand public.

5

SERVICES D'ALIMENTATION ET DE LOGEMENT

SERVICES D'ALIMENTATION

Sous cette rubrique on groupe les restaurants à libre service, les salles à manger, les comptoirs, les casse-croûte, les hôtels, les motels et les hôtelleries. Selon les rapports fournis par 15 ministères, on compte au moins 517 établissements de cette catégorie, qui fournissent de l'emploi à 1,509 personnes.

L'analyse de ces diverses formes d'activité révèle clairement que l'inexactitude des méthodes qu'emploie actuellement le gouvernement pour déterminer les prix de revient peut amener à des résultats qui sont loin d'être conformes aux buts visés. En principe, le gouvernement n'autorise l'ouverture d'un restaurant dans un immeuble public que lorsque les fonctionnaires y sont en nombre suffisant pour que l'exploitation du service puisse se faire sans recours aux fonds publics.

Bon nombre de services et d'installations fournis à titre gracieux enfreignent, toutefois, cette règle bien établie. Ainsi le ministère des Travaux publics fournit gracieusement à l'exploitant un local, qu'il repeint périodiquement, l'électricité et les appareils d'éclairage (le gaz, en cas de besoin), le chauffage, l'eau, la vapeur et l'enlèvement des ordures ménagères. Tous les libres services sont munis d'une partie du matériel nécessaire: comptoirs, théières, cafetières, étagères à plateaux, comptoirs chauffés à la vapeur, étagères à sandwiches, comptoirs réfrigérés pour salades et desserts, endroit pour laver la vaisselle, y compris machine à laver, grattoirs et tables, réfrigérateurs, éviers et lavabos, mélangeurs d'aliments, cuisinières, scies à viande électriques et billots de boucher, tables et chaises pour les clients et le matériel requis dans les circonstances particulières. De plus, le matériel usé est rem-

placé aux frais du gouvernement. Tout cela immobilise au moins 10 millions de dollars de fonds publics et les services gratuits s'élèvent à quelque $2,500,000 par an.

En principe, le gouvernement n'autorise les libres services que là où les établissements commerciaux sont insuffisants, mais il autorise l'installation ailleurs de cantines, de petits restaurants et de casse-croûte. On compte onze libres services, 27 cantines et autres petits restaurants et casse-croûte dans la région d'Ottawa ainsi que 160 établissements à l'extérieur. La plupart des libres services sont sous la direction d'une association d'employés ou de l'Institut national canadien des aveugles. Le traiteur, chargé de fournir le service quotidien et les denrées alimentaires, est choisi d'ordinaire par voie de soumissions. Aux termes de ces contrats, les traiteurs particuliers versent à l'Association des loisirs du service civil d'Ottawa, entre autres, des droits annuels d'environ $28,600. En somme, le gouvernement, en fournissant gracieusement le matériel et les installations, accorde un appui financier ou une subvention indirecte aux organismes qui gèrent ces établissements.

En un mot, même si l'on confie le plus souvent l'exploitation des libres services à des traiteurs particuliers, les méthodes employées n'indiquent pas le coût véritable de cette entreprise. Il est d'usage courant, dans l'industrie et le commerce, de fournir les repas à un coût inférieur au prix coûtant, mais le coût de ces subventions est soigneusement établi. Les méthodes employées actuellement par le gouvernement ne font état ni de la subvention ni du ou des bénéficiaires. On devrait s'assurer constamment du coût réel des libres services et autres installations fournis aux fonctionnaires; en outre, la situation des exploitants qui servent d'intermédiaires devrait être minutieusement étudiée.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social–Collège de protection civile

Au Collège de protection civile d'Arnprior (Ontario), le ministère confie le restaurant à ses propres employés et l'on estime que les repas coûtent au moins un dollar par personne. C'est un service qui pourrait être fourni à forfait et le ministère y trouverait son compte si l'on en juge d'après les résultats obtenus ailleurs.

LOGEMENT

Société centrale d'hypothèques et de logement–Laurentian Terrace

La Société centrale d'hypothèques et de logement administre la Laurentian Terrace et met ainsi logement et pension à la disposition du personnel féminin de rangs inférieurs au service du gouvernement et des ambassades et léga-

tions établies à Ottawa. L'hôtellerie en question a été inaugurée, à titre de mesure de guerre en 1942, époque à laquelle le personnel féminin employé dans les services du gouvernement s'était beaucoup accru alors que le logement faisait défaut.

L'hôtellerie loge environ 300 femmes; elle est occupée présentement à 90 p. 100 de sa capacité. Les loyers payés par les pensionnaires sont quelque peu inférieurs aux niveaux actuels de la région et il semble qu'une sorte de subvention y soit pratiquée, car les comptes de l'hôtellerie, pour l'année 1960, indiquent un excédent des dépenses sur les revenus d'environ $12,000. Ce chiffre ne comprend pas tous les postes de dépenses. Le coût net réel des services fournis s'élève à environ $100,000 par an.

Il n'y a plus de crise de logements, et puisque les loyers actuels donnent lieu à un déficit d'exploitation assez important, cette entreprise auxiliaire ne se justifie plus guère.

Atomic Energy of Canada Limited

L'*Atomic Energy of Canada Limited* possède et loue, dans la petite ville de Deep River, des maisons d'habitation pouvant loger jusqu'à 470 personnes. Cette entreprise exige un personnel permanent de 38 employés et le coût d'exploitation, après déduction des loyers, s'élève à plus de $200,000 par an. Bien que ces logements soient destinés surtout aux employés de cette compagnie de la Couronne, on les met également à la disposition des instituteurs et d'autres personnes qui sont au service d'entreprises commerciales de la ville.

On ne fait aucune distinction dans les prix exigés des employés de l'État ou des autres. Les loyers présentement demandés ne fournissent que 46 p. 100 des frais d'exploitation. Dans ces conditions, l'entreprise privée n'est guère encouragée à faire concurrence.

AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Certains autres ministères et organismes fournissent des services de logement et d'alimentation semblables à ceux qui ont été énumérés à titre d'exemple. On y retrouve les mêmes problèmes touchant ce qu'ils coûtent, les prix demandés et la fourniture à forfait de ces services.

Nous recommandons donc: Que les ministères et organismes examinent de près les questions de logement et d'alimentation afin de s'assurer:

1 Que le prix de revient complet et exact en soit connu.

2 Qu'il y ait un rapport entre le prix de revient de ces services et les prix demandés aux bénéficiaires.

3 Que l'exploitation de ces services soit confiée à forfait à des entreprises privées chaque fois que cela se révèle possible.

6

TÉLÉVISION ET FILMS

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Scénographie télévisuelle

La Société Radio-Canada emploie le personnel suivant (surtout à Toronto et à Montréal) pour s'assurer les services auxiliaires qu'exige le travail de scénographie à la télévision:

Menuisiers		109
Imprimeurs		82
Arts graphiques	—dessin	71
	—photographie	3
Costumes	—création	44
	—garde-robe et couture	52
	—scénographie et services	5
		366

Pour expliquer pourquoi elle ne fait qu'un usage restreint de l'entreprise privée pour obtenir les services susmentionnés, la Société fournit diverses raisons, notamment: la nécessité d'utiliser au maximum les moyens dont il dispose; la coordination artistique, la programmation précise et les perfectionnements techniques; les revendications des syndicats d'employés; l'esprit d'équipe et le souci d'organiser son activité sur une assise large et bien intégrée. De plus, on allègue que l'expérience qu'on a faite de certains fournisseurs de l'extérieur n'a pas été heureuse, que leurs prix sont plus élevés et leur compétence et leur capacité, insuffisantes.

Quoi qu'il en soit, l'avènement de la télévision privée et le développement de l'activité théâtrale sous d'autres formes rendent opportun un nouvel examen

des attitudes courantes. Il est fort possible que le souci d'indépendance de la Société ait retardé la création d'entreprises qui pourraient servir également l'industrie privée du spectacle. Cependant, si défendable qu'ait pu être cette ligne de conduite, il y a lieu d'en préciser les défauts latents: un accroissement persistant des fonctions auxiliaires de la Société, qui, en définitive, pourrait conduire à une déviation de l'activité principale et entraîner la détérioration à la fois de sa qualité et de son efficacité. En adoptant des lignes de conduite positives plutôt que restrictives, en vue d'une collaboration avec l'entreprise privée, la Société pourrait confier à celle-ci au moins le tiers de son activité scénographique. Il en résulterait une quadruple augmentation du travail exécuté à l'extérieur, soit un montant annuel d'un million de dollars environ.

Production de bandes magnétoscopiques et de films

La Société Radio-Canada emploie des bandes magnétoscopiques et des films pour une foule d'inserts, d'actualités et de programmes de divertissement à chacune de ses six principales stations au Canada. Quarante-cinq pour cent environ du total des émissions sont enregistrées.

On peut répartir comme il suit le coût des films que la Société Radio-Canada s'est procurés en 1960-1961:

Films entièrement produits par Radio-Canada	$ 785,350
Films produits par Radio-Canada en collaboration avec l'industrie du film	374,321
Films produits pour Radio-Canada par l'industrie	979,902
	$2,139,573

D'autres auraient pu tourner bon nombre des films que la Société Radio-Canada a réalisés. L'impulsion créatrice du personnel de la Société, qui s'occupe de production cinématographique (plus de 500 employés), en même temps que le désir d'utiliser pleinement des installations requises à temps partiel seulement pour la réalisation d'actualités et d'inserts expliquent pour une grande part l'importance de la production cinématographique de Radio-Canada.

En outre, la Société enregistre préalablement sur des bandes magnétoscopiques une bonne partie de ses émissions. Elle ne confie à peu près aucune production de bandes magnétoscopiques à l'industrie; à vrai dire, elle produit elle-même des bandes pour les annonceurs. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un domaine où il y aurait à la longue une grande possibilité de participation extérieure, lorsque certaines difficultés sérieuses auront été surmontées: gros

frais de premier établissement, graves problèmes d'ordre technique en matière d'enregistrement et de transmission et nécessité pour l'industrie privée de s'en tenir strictement aux prescriptions de la Société Radio-Canada.

De l'avis de vos commissaires, il n'existe aucune raison valable d'empêcher l'expansion graduelle de la participation de l'industrie à la production de films et de bandes magnétoscopiques. Lorsqu'on songe au coût global des programmes produits par Radio-Canada ($42,500,000), une faible augmentation proportionnelle représenterait une hausse sensible du volume actuel des réalisations de l'industrie privée du film au Canada, évalué présentement à 10 millions de dollars environ.

La Société a cependant annoncé qu'elle se propose (i) d'ériger un vaste établissement à Toronto pour y grouper tous ses services: radiodiffusion, télévision, scénographie et production cinématographique; (ii) d'ériger un nouvel immeuble à Ottawa, qui serait essentiellement un siège social et (iii) de créer à Montréal des installations dans le genre de celles qu'elle se propose d'établir à Toronto. Il y aurait lieu de réexaminer attentivement ces projets d'expansion afin de s'assurer qu'on ne crée pas des aménagements durables pour exécuter des travaux qui conviendraient à l'entreprise privée et, de cette façon, empêcher tout accroissement de la participation extérieure.

OFFICE NATIONAL DU FILM

L'histoire de l'Office national du film, depuis que celui-ci s'est transporté en 1956-1957 dans de nouveaux et vastes locaux, montre clairement les conséquences qui résultent de l'établissement de programme d'immobilisations sans tenir compte dans une mesure suffisante de la participation possible de l'entreprise privée: l'activité de l'Office dans le domaine de la production cinématographique a enregistré depuis une augmentation de 50 p. 100. Au cours de la même période, les travaux confiés à l'industrie canadienne du film par l'Office ont diminué et n'atteignent aujourd'hui que la moitié environ du niveau de 1955.

Même si l'Office représente tous les ministères et organismes du gouvernement dans leurs rapports avec l'industrie, les travaux que l'Office a confiés à l'industrie n'ont guère encouragé l'expansion de cette dernière, ni sur le plan commercial ni sur le plan technique. Il y a place pour un accroissement marqué de tels travaux avant que l'Office atteigne l'un des objectifs formulés dans la *Loi nationale sur le film:* «favoriser la production et la distribution de films destinés à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations».

Au cours de l'année financière 1960-1961, le coût brut des films produits par l'Office national du film a atteint $3,524,551 et celui des travaux exé-

cutés à l'extérieur, $148,723. A titre de comparaison, mentionnons que les recettes brutes des producteurs particuliers de films, selon les rapports faits au Bureau fédéral de la statistique, ont été de $9,972,151 au cours de la même période. Si l'on compare ces données statistiques avec celles qui concernent la Société Radio-Canada, on constate que cette dernière (en dépit de sa politique actuelle de restriction) contribue beaucoup plus que l'Office à favoriser la prospérité de l'industrie privée du film.

L'Office national du film a établi des normes élevées et il est difficile de trouver à redire à l'objectif déclaré de l'Office d'utiliser ses locaux, son matériel et son personnel dans leur pleine mesure afin de réduire au minimum les frais d'exploitation. Quoi qu'il en soit, vu l'effet nuisible que l'expansion de l'Office a eu sur la participation des cinéastes privés, il y aurait lieu de songer à amener la Société Radio-Canada à faire une plus grande utilisation des ressources de l'Office plutôt que d'ériger de nouvelles installations. Cela permettrait à l'Office de faire exécuter à l'extérieur une plus grande partie des travaux qui se font maintenant dans ses locaux.

La production cinématographique est une industrie où s'exerce la concurrence sur le plan international. Les producteurs canadiens ne pourront affronter la concurrence sur les marchés étrangers et ainsi s'assurer une distribution économique de leurs films que s'ils sont appuyés chez eux. C'est un bon exemple d'une responsabilité spéciale qui devrait influer sur les programmes d'achat du gouvernement.

Nous recommandons donc:

1 Une nouvelle étude des services auxiliaires, notamment la scénographie, afin d'assurer la plus grande utilisation possible des installations de l'extérieur.

2 Une nouvelle étude des projets de la Société Radio-Canada visant l'expansion de ses aménagements durables afin d'assurer que les projets relatifs à la production de films et de bandes magnétoscopiques ne réduiront ni n'entraveront l'expansion de la participation de l'industrie privée du film et de l'Office national du film.

3 La stabilisation par l'Office national du film de la production cinématographique à un niveau suffisant pour permettre une utilisation rentable des installations actuelles.

7

ACTIVITÉ DE CERTAINES SOCIÉTÉS

Outre les divers services auxiliaires et les travaux secondaires des ministères et organismes dont il a été question dans les chapitres précédents, deux grandes sociétés industrielles ont été acquises par le gouvernement à la suite d'une décision portant sur la question de «faire» ou de «faire faire». Le gouvernement a acheté la *Polymer Corporation Limited* et l'*Eldorado Mining and Refining Limited* (y compris ses filiales) pour appuyer son activité pendant la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui ces sociétés ne jouent plus ce rôle auxiliaire et leur avenir est essentiellement une question qui relève de l'intérêt public.

POLYMER CORPORATION LIMITED

Cette société a été presque totalement exclue de l'enquête. Vos commissaires, dans leurs quelques rapports avec elle, ont eu l'impression que cette entreprise industrielle est bien gérée et qu'elle connaît une véritable expansion, même à l'étranger. Ses travaux de recherche fournissent un bon exemple d'un programme de recherches industrielles bien dirigé.

A première vue, il ne paraît pas légitime, à la lumière des normes appliquées ici et dans d'autres rapports sur les services auxiliaires, que la *Polymer* soit propriété publique. On ne peut pas dire que cette société soit un organisme nécessaire à l'administration du pays. Il n'est nullement essentiel à aucun des programmes du gouvernement fédéral, que ce soit pour des motifs de sécurité ou autres, que cette société appartienne à la Couronne. Vos commissaires

reconnaissent, toutefois, que le transfert de cette entreprise à des propriétaires privés présente certaines difficultés d'ordre pratique qui, jusqu'ici, se sont révélées très difficiles à résoudre. En raison même de sa bonne administration et de son succès commercial sur les marchés du monde, elle est reconnue comme un actif précieux et unique pour le Canada, tant par la valeur exceptionnelle et l'expérience d'une main-d'œuvre hautement experte dans les domaines de la science, de la production et de la commercialisation que par l'emploi et les carrières qu'elle offre à plus de 2,500 hommes et femmes. Dans de telles circonstances, on ne pourra compter sur l'approbation générale du public que si la vente s'en fait dans des conditions garantissant que la société demeurera entre les mains de Canadiens et que ses nouveaux propriétaires sauront en sauvegarder l'intégrité.

ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED

Nous avons fait une étude poussée de cette entreprise, parce que, en dépit de son caractère essentiellement commercial, elle exerce certaines fonctions spéciales par rapport à l'application du programme du gouvernement.

A l'origine, l'*Eldorado* était une société privée; le gouvernement l'a expropriée en 1944 quand l'uranium est devenu une matière d'importance stratégique. Le gouvernement est maintenant propriétaire de toutes les actions de la société qui représentent au prix coûtant une mise de fonds de $8,247,000.

Les fonctions premières de la société sont l'extraction et l'affinage du minerai d'uranium. La première mine, fermée depuis, se trouvait à Port Radium dans les Territoires du Nord-Ouest. La mine Beaverlodge de la société, qui représente une immobilisation beaucoup plus importante, se trouve près d'Uranium City, en Saskatchewan, municipalité qui, pour une bonne part, doit son existence à l'activité de l'*Eldorado*. En 1960, on y a extrait le huitième environ de tout l'uranium produit au Canada. L'affinerie de la société, située à Port Hope (Ontario), traite les concentrés d'uranium des mines de l'*Eldorado* et de quelques autres producteurs. La société s'occupe aussi de recherches dans le domaine du traitement et de l'affinage du minerai d'uranium, dont les résultats seront utiles à toute l'industrie.

La *Northern Transportation Company Limited,* filiale qui est la propriété exclusive de l'*Eldorado,* a été constituée à l'origine pour desservir la mine de la société à Port Radium sur le Grand lac de l'Ours. Elle fait du transport fluvial dans le bassin du Mackenzie; un sixième seulement de ses recettes brutes proviennent de l'*Eldorado*. Une autre filiale en propriété exclusive,

l'*Eldorado Aviation Limited,* s'occupe de transport aérien pour le compte de la société, mais elle n'offre aucun service public.

L'importance relative des aménagements durables qu'utilisent ces différentes entreprises ressort du sommaire suivant des principales immobilisations au 31 décembre 1961:

Tableau 3—«ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED»—PRINCIPALES IMMOBILISATIONS AU 31 DÉCEMBRE 1961

Immobilisations	*Coût initial*	*Coût moins provisions accumulées pour moins-value*
	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)
Mine de Beaverlodge	36,350	7,438
Mine de Port Radium	5,969	—
Northern Transportation Co. Ltd.	12,378	1,875
Raffinerie de Port Hope	6,800	2,072
Laboratoires de recherches	718	425
Eldorado Aviation Ltd.	911	169

En plus de ces travaux d'exploitation, l'*Eldorado,* en sa qualité d'agent du gouvernement canadien, s'occupe de la vente et de la stimulation de la vente des produits de l'uranium, y compris la négociation de contrats et l'adjudication de ces contrats à l'industrie canadienne.

De l'avis de vos commissaires, l'*Eldorado* est bien administrée, son personnel est compétent et le moral y est exceptionnellement bon. L'incertitude actuelle quant à son avenir constitue, toutefois, une menace sérieuse au maintien de son efficacité.

En raison de la surproduction mondiale actuelle, l'industrie canadienne de l'uranium fait face à un avenir incertain à l'expiration des contrats en vigueur. Dix ans peuvent s'écouler avant que la consommation de ce métal augmente suffisamment pour absorber la production à sa capacité actuelle. Grâce à des fusions et à des achats, on a réuni en un moins grand nombre de mains les contrats des mines de propriété privée dans l'espoir que les sociétés qui restent pourront maintenir leur activité au cours de cette période difficile.

L'*Eldorado,* en tant que partie de l'industrie qui subsiste encore, fait face à un avenir de grande concurrence. Tant que les contrats étrangers seront adjugés à un prix uniforme aux quelques sociétés qui restent, l'avenir est raisonnablement prévisible; mais, quand il se produira une véritable concurrence des prix, la situation ne pourra que s'aggraver. Entre-temps, aux termes des contrats actuels avec les gouvernements étrangers, tous les producteurs canadiens touchent de bonnes recettes. L'*Eldorado* elle-même, sans

tenir compte de l'effet que pourrait avoir le contrat britannique qui fait l'objet d'une nouvelle négociation, aura accumulé en septembre 1964 un solde en espèces de plus de 47 millions de dollars après avoir acquitté tous ses frais. Mais, comme société de la Couronne, elle n'a pas été autorisée à utiliser les fonds disponibles pour diversifier son activité ou poursuivre activement l'exploration. Cette interdiction laisse prévoir au mieux une mort lente. Dans de telles circonstances, une décision quant à l'avenir de l'*Eldorado* s'impose, car autrement sa valeur en tant qu'investissement ne pourra que diminuer.

Si l'on détache de l'*Eldorado* la *Northern Transportation,* la raffinerie de Port Hope et ses laboratoires de recherches, elle ne sera plus, à toutes fins pratiques, qu'une mine d'uranium—entre plusieurs—dotée de ses moyens de transport. Dans son état actuel et avec les rentrées en perspective, l'*Eldorado* aurait une grande valeur marchande. En passant à l'entreprise privée, elle pourrait bien s'affirmer comme une entreprise minière très florissante.

Nous recommandons donc: Que l'on prenne une décision quant au rôle futur de l'*Eldorado Mining and Refining Limited.*

8

ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE DANS DES DOMAINES CONCURRENTIELS

INTRODUCTION

Il faut reconnaître que des pressions tendent à multiplier les formes d'activité du ministère de la Défense nationale. L'Armée doit assurer l'existence d'une force de frappe capable de faire face à toute situation avec beaucoup de mobilité et de souplesse.

Le temps dont on dispose pour mettre sur pied de guerre des installations non militaires est manifestement plus restreint aujourd'hui que dans le passé. Vu que les fabricants ne peuvent pas se permettre de réserver indéfiniment des installations en vue d'une production d'urgence et que le vieillissement se fait à un rythme rapide à mesure que des changements se produisent dans les armes, il est naturel que les forces armées tendent à un degré élevé d'autonomie. Elles ont donc créé bon nombre d'installations qui leur sont propres.

Possédant certaines installations qui servent soit à la formation ou comme noyau d'urgence, l'autorité militaire cherche, comme il se doit, à les utiliser le plus possible afin d'assurer économiquement la coordination de leur activité. Ayant donné à leur personnel la grande compétence technique que demande la guerre moderne, les trois armes, il va sans dire, cherchent à lui fournir des occasions appropriées de se tailler une carrière afin de le retenir à leur service. L'effet d'expansion qui en résulte est renforcé par d'autres influences moins légitimes.

Il est toujours difficile, lorsqu'il s'agit d'activité militaire, d'équilibrer les besoins et les frais. La chose est d'autant plus difficile quand on ne dispose pas de renseignements exacts et complets sur les prix de revient. Sous ce

rapport, on retrouve les mêmes erreurs et les mêmes idées erronées dans les forces armées que dans les ministères civils. Bon nombre de travaux auxiliaires ont été entrepris non pas à des fins de défense ou de formation mais par mesure d'économie—objectif fort louable mais que l'on ne réalise que rarement par suite de l'insuffisance des données sur le prix de revient.

Un autre facteur qui prévient les militaires contre l'adjudication des contrats à l'extérieur est le pouvoir limité des établissements militaires à passer des contrats sans l'autorisation du quartier général. Dans bon nombre de cas, il arrive qu'on soit tenu de demander l'approbation d'un autre ministère (Production de défense) ou d'un organisme de contrôle (conseil du Trésor). On ne peut pas s'attendre que les exigences administratives encombrantes, les frais, les délais et le sentiment général d'impuissance aient pour effet d'encourager la participation accrue de l'industrie.

Il résulte du jeu de ces influences que le nombre des employés du ministère de la Défense nationale, militaires ou civils, qui s'occupent de services auxiliaires ou de travaux secondaires est très considérable. Plus il y a de militaires ainsi occupés, moins il y en a de disponibles pour d'autres tâches que seuls les militaires peuvent accomplir. Le tableau 4 indique le nombre de personnes employées à ces travaux à la fin de mai 1961 par rapport à

Tableau 4—ANALYSE DE L'EMPLOI DES MILITAIRES POUR CERTAINS TRAVAUX SECONDAIRES

	Conseil de recherches pour la défense		*Marine*		*Armée*		*Aviation*		*Total*	
	Mil.	*Civ.*	*Mil.*	*Civ.*	*Mil.*	*Civ.*	*Mil.*	*Civ.*	*Mil.*	*Civ.*
Ateliers	—	268	287	2,726	779	948	8,904	526	9,970	4,468
Entretien et construction	—	27	10	341	203	1,549	261	2,184	474	4,101
Services auxiliaires	—	31	89	117	205	269	631	135	925	552
Total	—	326	386	3,184	1,187	2,766	9,796	2,845	11,369	9,121
Total général										20,490
Personnel des forces armées (exclusion faite des services d'administration et d'inspection)	—	3,021	20,754	11,729	47,799	18,667	51,923	14,135	120,476	47,552
TOTAL GÉNÉRAL										168,028

l'effectif total, déclaré à l'occasion des prévisions budgétaires de 1961-1962. On peut ainsi se rendre compte dans quelle mesure les militaires travaillent dans des ateliers, s'occupent d'entretien ou de construction ou fournissent des services.

ATELIERS

Plus de 14,000 hommes, y compris plus de 4,000 artisans non militaires, travaillent dans des ateliers où ils modifient, entretiennent ou réparent le matériel militaire. Ce travail porte sur une grande variété de matériel: navires, chars d'assaut, canons, armes à feu, hélicoptères et avions, pièces pour automobiles et outillage mécanique, radar, instruments de réglage de tir, bateaux de sauvetage et parachutes. Dans ces ateliers, on s'occupe aussi de certains articles d'équipement non militaire: textiles, chaussures, réfrigérateurs ou moteurs électriques.

Les métiers, nombreux et variés, requis pour ces travaux comprennent entre autres: armuriers, mécaniciens d'aéronef, forgerons, préposés à l'entretien des freins et des pneus, menuisiers, électriciens, électroniciens, mécaniciens, ajusteurs, préposés aux instruments, ouvriers-tôliers, machinistes, préposés aux machines et aux chaudières, tuyauteurs et plombiers, peintres, fabricants de voiles, charpentiers de navires, réparateurs de véhicules et soudeurs.

Les forces armées reconnaissent que bon nombre de ces travaux entrent en concurrence avec l'industrie privée; mais, pour justifier leur activité dans ce domaine, elles allèguent la valeur formatrice de ces travaux et les économies réalisées.

Marine royale du Canada

La Marine royale du Canada exploite des chantiers de construction à Halifax et à Sydney en Nouvelle-Écosse et à Esquimalt en Colombie-Britannique. On y effectue la réparation courante et le radoub des navires. Dans le dernier cas, il s'agit d'une occupation à temps perdu que partage l'industrie de la construction maritime. La Marine a des arsenaux à Esquimalt en Colombie-Britannique, à Sydney et à Dartmouth en Nouvelle-Écosse et à Longueuil dans le Québec.

Le travail fait dans ces installations de la Marine représente 6 p. 100 environ de toute l'activité canadienne en matière de construction ou de réparation de navires. Ces stations, à peu près complètement intégrées, s'occupent de réparation de navires, d'armement et d'outillage mécanique et électrique. Bien que cette activité soit presque entièrement en concurrence avec celle de l'entreprise privée, la Marine estime qu'elle est justifiée par le

caractère imprévu d'une bonne partie du travail, pour certains motifs de sécurité, par la nécessité d'effectuer une large part des travaux à bord des navires et par le peu de durée du travail qui rend difficile l'adjudication de contrats.

Contrairement aux autres armes, la Marine royale du Canada n'utilise pas ces chantiers pour y former des hommes de métier et elle compte largement sur les civils. La formation se donne ailleurs. Cependant, il peut arriver que les chantiers de la Marine fournissent aux officiers l'occasion de se former à la surveillance, à la direction et au commandement.

Quoi qu'il en soit, on pourrait confier à des entreprises privées bon nombre des travaux auxiliaires qui se font dans les chantiers, ce qui raffermirait sensiblement l'industrie locale. Ces travaux, dont le coût atteint un million de dollars par an, sont maintenant effectués, pour la plupart, sous la surveillance de la Marine par des artisans civils qui exercent les métiers énumérés dans le tableau qui suit.

Tableau 5—PERSONNEL EMPLOYÉ PAR LA MARINE ROYALE DU CANADA À LA RÉPARATION DE NAVIRES

	Militaires	*Civils*	*Total*
Armuriers (y compris les armuriers d'aéronef)	34	300	334
Menuisiers	10	24	34
Électriciens	20	280	300
Réparateurs de moteurs	28	48	76
Ajusteurs	—	115	115
Ouvriers d'ateliers mécaniques	10	124	134
Ouvriers-tôliers	26	51	77
Tuyauteurs	—	100	100
Plombiers	15	—	15
Spécialistes de la réfrigération	—	20	20
Réparateurs de machines et de chaudières	—	125	125
Peintres	14	75	89
Fabricants de voiles	—	133	133
Charpentiers de navires	—	132	132
Effectif total	157	1,527	1,684
Travailleurs à temps partiel—Chiffres approximatifs	—	1,025	1,025
	157	2,552	2,709

La Marine confie à l'entreprise privée une très large part de ses principaux travaux d'entretien des avions, fournissant un bon exemple d'une utilisation rationnelle de l'industrie. D'autre part, dans une seule station d'atterrissage

des avions de la Marine, on emploie un grand nombre d'hommes de métier pour la réparation du matériel électronique. Aux stations moins importantes, la réparation des véhicules se fait à forfait, mais à Halifax, à Longueuil et à Esquimalt, plus de 100 hommes de métier, non militaires, s'occupent de la réparation et de l'entretien d'environ 600 véhicules routiers ainsi que du matériel plus spécialisé.

Armée

Le Service technique de l'électricité et de la mécanique exploite de vastes ateliers de base à London et à Hagersville, en Ontario, ainsi qu'à Montréal. La main-d'œuvre de ces ateliers se répartit à peu près de la façon suivante:

	Militaires	*Civils*	*Total*
London	20	121	141
Hagersville	13	141	154
Montréal	179	270	449
	212	532	744

En plus de cette main-d'œuvre, on y trouve quelque 40 militaires et 350 civils qui s'occupent de direction, de travaux techniques, d'écritures et de services.

Un fort volume du travail à London et à Montréal est consacré à la reconstruction de moteurs d'automobiles et de chars d'assaut et d'éléments mécaniques et électriques. On a entrepris des travaux pour des raisons d'économie, mais l'analyse des chiffres utilisés par l'Armée indique que le prix de revient déclaré reste au-dessous de la vérité dans une proportion atteignant presque 30 p. 100, surtout parce qu'on ne tient pas compte des frais acquittés par d'autres organismes. Cette façon erronée de calculer le prix de revient non seulement empêche une plus grande participation de l'industrie, mais fonde de façon précaire les décisions de réparer tel ou tel article ou de le mettre au rebut. Même sans les frais généraux, les frais accessoires seuls dépassent les chiffres qu'on emploie présentement.

L'atelier de Montréal s'est doté d'installations coûteuses pour la reconstruction de moteurs de chars d'assaut, travail qui se faisait autrefois à l'extérieur. Pour justifier ces dépenses, on a invoqué le prix de revient établi d'après les mêmes données erronées et incomplètes. L'intérêt national serait mieux servi si l'on confiait les travaux de ce genre à l'industrie privée, ce qui garantirait l'existence d'un noyau industriel susceptible d'expansion, advenant une crise. Les installations militaires, qui ne fonctionnent pas à plein rendement et qui consacrent une large part de leur temps et de leurs efforts à la

formation, ne seront pas mieux en mesure de faire face à une situation critique.

L'étude qui a été faite a révélé encore autre chose. Il est de pratique courante dans l'industrie d'échanger des pièces usées ou endommagées pour des pièces neuves ou reconstruites à l'usine. Les ateliers des forces armées ne peuvent avoir recours à cette pratique, puisqu'il est de règle au gouvernement de s'adresser dans chaque cas à la Corporation de disposition des biens de la Couronne. Il s'ensuit que les ateliers doivent ou reconstruire eux-mêmes les éléments en question ou les mettre au rebut. La reconstruction d'un élément avec l'outillage dont on dispose ordinairement dans de tels ateliers coûte cher et fournit un article inférieur à l'élément reconstruit par le fabricant.

Nous recommandons donc: Que les forces armées fassent une nouvelle étude de leur activité en matière de réparation et d'entretien du matériel militaire en utilisant des prix de revient basés sur des données exactes et complètes.

CONSTRUCTION ET ENTRETIEN DE PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

En plus de 500 militaires, le ministère de la Défense nationale occupe plus de 4,000 civils à des travaux d'entretien et de construction. Ces travaux comprennent l'entretien d'installations militaires, de casernes, de logis pour le personnel marié, de routes et de pistes, et occupent des menuisiers, des électriciens, des jardiniers, des maçons, des peintres, des tuyauteurs, des plombiers, des plâtriers et de la main-d'œuvre de voirie.

La route de l'Alaska (d'une longueur d'environ 1,300 milles) constitue un exemple remarquable de travaux de construction et d'entretien effectués sous la surveillance immédiate de l'Armée. En raison du manque de services dans la région et du caractère approprié de l'entourage à des fins de formation, il convenait que cette tâche fût confiée à l'Armée.

Les dépenses annuelles d'entretien de cette route atteignent maintenant près de 13 millions de dollars, dont 10 p. 100 en immobilisations. Jusqu'ici, la participation civile à ces travaux a été restreinte, quoique l'aménagement de la région et la mise en valeur des ressources naturelles encouragent l'expansion d'une activité privée. Si l'Armée ne transmet graduellement ses responsabilités sous ce rapport à des entrepreneurs privés, cette expansion générale pourrait subir des retards. De plus, en temps de guerre, l'Armée aurait à entretenir cette route au détriment d'autres tâches plus importantes ou à en confier l'administration à des civils.

Nous recommandons donc: Que l'Armée transmette graduellement à l'industrie privée ses responsabilités à l'égard de l'amélioration et de l'entretien de la grande route du Nord-Ouest de façon à favoriser la mise en valeur de la région.

SERVICES AUXILIAIRES

Les forces armées emploient quelque 500 civils et un nombre encore plus élevé de militaires pour certains services: dessin et arts graphiques, boulangerie, cordonnerie, entretien des vêtements et couture, buanderie et nettoyage à sec, cartographie et photographie.

Elles exploitent des services de buanderie et de nettoyage à sec dans un certain nombre d'endroits éloignés. Mais la Marine exploite une buanderie dans la région d'Halifax. On n'a rien trouvé qui puisse justifier cette activité, ni les exigences de la formation, ni la question de frais, ni la création d'un noyau essentiel.

Au quartier général de la Défense nationale, 20 photographes s'occupent de photographies en blanc et noir, à des fins de relations extérieures; on pourrait obtenir d'aussi bons résultats en confiant presque tout ce travail à des photographes commerciaux. A Rockcliffe (Ontario), l'établissement de photographie de l'A.R.C. emploie 140 personnes environ dans des installations vastes et pleinement intégrées. On y imprime des photographies aériennes à des fins militaires, civiles, gouvernementales et commerciales; des considérations de sécurité n'entrent en ligne de compte que dans certains cas particuliers. De plus, toute l'impression en couleurs pour le ministère de la Défense nationale se fait dans cet établissement. L'activité s'est accrue au delà des besoins essentiels et il y a maintenant double emploi avec les laboratoires de l'Office national du film; de plus, on a récemment mis en œuvre un programme de production cinématographique.

Ordinairement, les manuels sur l'utilisation, l'entretien et le fonctionnement de nouveaux appareils ou de nouvelles installations proviennent du fournisseur; mais, dans certains cas, il est arrivé que les forces armées, l'ARC surtout, ont entrepris de grands projets dans ce domaine. Évidemment, il ne s'agit pas là d'une fonction première des forces armées et, à moins de définir rigoureusement le projet à exécuter et de disposer de renseignements suffisants au sujet du coût, ces mesures sont généralement onéreuses.

Le service topographique de l'Armée exécute un vaste programme de préparation de cartes en collaboration avec les services pertinents du ministère des Mines et des Relevés techniques. Les services auxiliaires sont souvent fournis à forfait. Un certain personnel expérimenté est nécessaire à la formation d'un

noyau essentiel, advenant une situation critique; mais, en plus du personnel affecté au travail à l'extérieur, le service compte plus de 150 employés (dont 40 p. 100 environ des civils) qui s'occupent de production, de classement des données, et d'impression.

Nous recommandons donc: Que le ministère de la Défense nationale fasse une étude de ses services auxiliaires, notamment de ses services de buanderie, de nettoyage à sec, de photographie, de dessin, d'arts graphiques et de cartographie, en vue d'en confier une plus large part à l'industrie privée.

TRANSPORTS

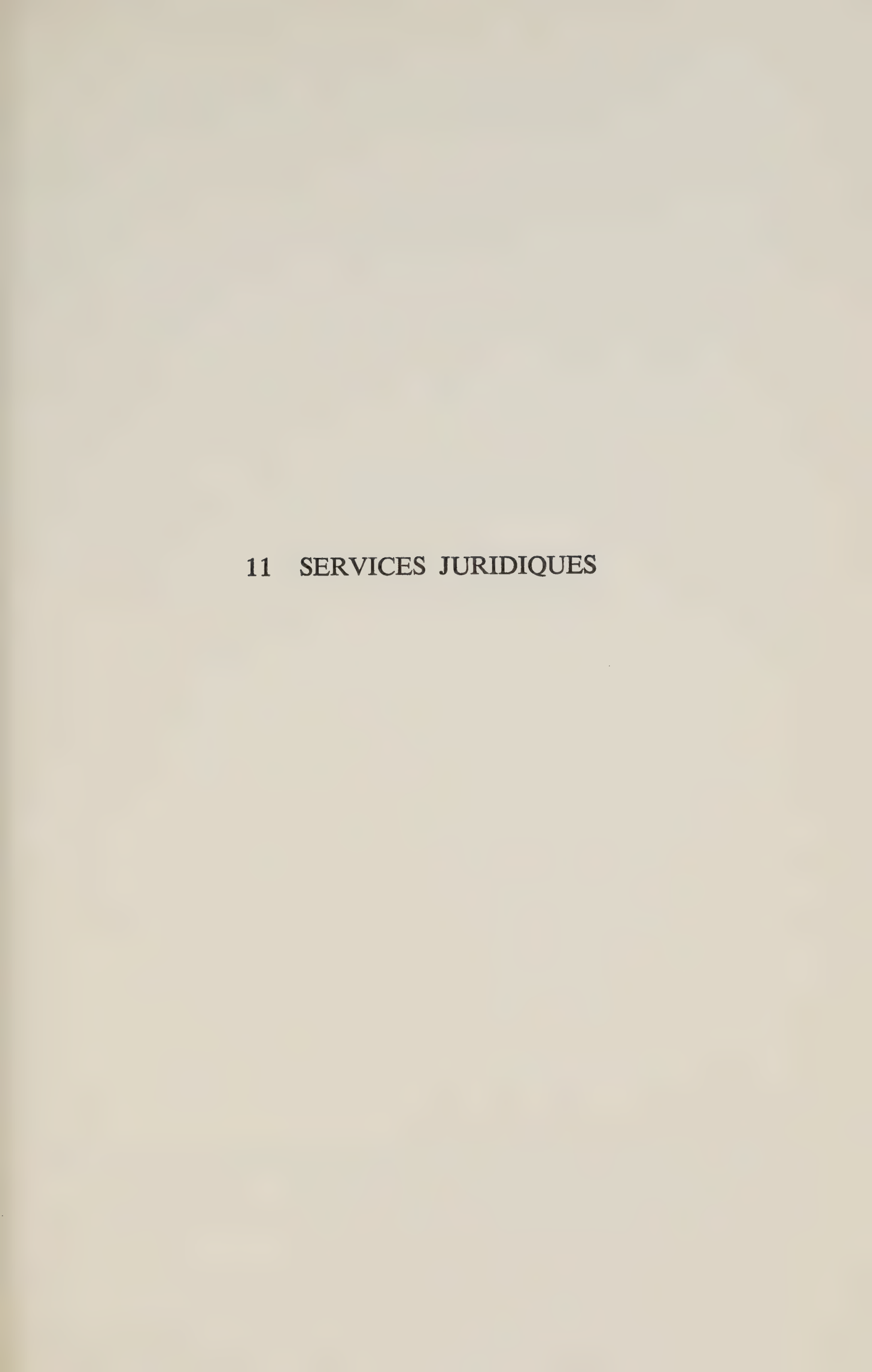
Le Corps d'intendance de l'Armée royale canadienne emploie des civils et des militaires pour conduire ses véhicules. Bon nombre des véhicules et bon nombre des travaux accomplis sont semblables à ceux de l'industrie privée du transport. Cependant, on ne fait qu'un usage restreint des entreprises privées. L'Armée prétend que, sans l'assurance d'une mobilisation immédiate de l'industrie privée, elle ne peut garantir que ses besoins administratifs seront comblés advenant une situation critique.

Le Commandement du transport aérien de l'ARC fait des envolées régulières ou spéciales à l'intérieur du pays et à l'étranger pour le transport de personnel et de matériel militaires, des personnes à charge et de leurs effets et aussi d'articles pour le compte des autres ministères. Cette activité soulève beaucoup de critiques de la part des industries canadiennes de transport aérien et de transport terrestre. L'ARC prétend qu'on ne peut attendre d'elle des opérations efficaces, advenant une crise nationale, en l'absence d'un plan déterminé visant la mobilisation des industries qui participent aux opérations du temps de paix. En conséquence, elle estime qu'elle doit agir indépendamment de l'industrie privée de l'air. Vos commissaires ont étudié ce problème dans un précédent rapport intitulé *Transports*. Ils ont conclu que si l'importance et les fonctions du Commandement du transport aérien de l'ARC dépendent en tout premier lieu des exigences militaires, on n'a cependant pas suffisamment étudié les répercussions de ce service sur l'économie générale du pays.

Nous recommandons donc: Que l'on fasse une nouvelle étude des projets et des pratiques courantes du ministère de la Défense nationale à l'égard des transports d'urgence, afin d'en assurer la plus grande intégration possible avec l'aviation civile.

CONCLUSION

Les exemples cités de l'initiative des trois armes dans certains domaines ne font qu'illustrer les genres d'activité qu'il vaudrait mieux laisser entre les mains des civils. Le contrôle efficace de l'activité secondaire doit commencer par une analyse complète et détaillée des affectations actuelles en fonds et en hommes. Cette analyse doit porter sur tous les programmes et, au sein d'un programme, sur tous les domaines de responsabilité d'après leur ordre d'importance du point de vue militaire. Certes, la guerre moderne est une guerre totale, et l'on peut invoquer certains motifs, tout au moins plausibles, pour justifier l'ingérence militaire dans toutes les formes d'activité qui se rencontrent ordinairement dans l'économie du pays. Il ne sera possible de réduire l'effet nuisible des intérêts divergents que par une évaluation objective de toutes les formes d'activité et par l'établissement d'un ordre de priorité.



11 SERVICES JURIDIQUES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 11: SERVICES JURIDIQUES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude dirigé par M. G. W. T. Reed, B.A., LL.B., vice-président de la *Commission des relations ouvrières de l'Ontario* (Toronto), a fait un examen minutieux des services juridiques.

M. Reed a pu compter sur l'aide d'adjoints qui, en tant que membres du groupe d'étude, ont mis leurs connaissances particulières au service de la Commission, laquelle les remercie de leur précieux concours. Ce sont:

M. H. G. Batt, B.A., LL.B., LL.M., *Imperial Oil Limited*, Toronto
M. K. Duncan Finlayson, *Kingsmill, Mills, Price, Barrett & Finlayson*, Toronto
Le professeur Gérard V. LaForest, B.C.L., M.A., Faculté de droit de l'*Université du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Nouveau-Brunswick
Le professeur Hugh J. Lawford, B.A., LL.B., B.C.L., Faculté de droit de l'*Université Queen's*, Kingston (Ontario)
Le doyen William L. Lederman, B.A., LL.B., B.C.L., Faculté de droit de l'*Université Queen's*, Kingston (Ontario)
M. P. C. Venne, B.A., LL.L., C.R., conseiller général adjoint, *La compagnie de téléphone Bell du Canada*, Montréal

Un comité consultatif présidé par l'honorable Lucien Tremblay, LL.D., juge en chef de la Cour du banc de la Reine, Montréal, a collaboré à la présente étude.

Faisaient partie de ce comité:

M. C. F. H. Carson, C.R., LL.D., *Tilley, Carson, Findlay & Wedd*, Toronto
Le doyen G. F. Curtis, C.R., LL.D., D.C.L., Faculté de droit de l'*Université de la Colombie-Britannique*, Vancouver
M. George Hobson Steer, C.R., *Milner, Steer, Dyde, Massie, Layton, Cregan & Macdonnell*, Edmonton (Alberta)
M. H. Heward Stikeman, C.R., *Stikeman & Elliott*, Montréal

Le groupe a étudié divers mémoires et thèses traitant des services juridiques; ces documents sont dûment consignés au dernier volume de la Commission.

En remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

1

LES SERVICES JURIDIQUES REQUIS PAR LE GOUVERNEMENT

INTRODUCTION

Le citoyen moyen croit bien souvent que les termes «le gouvernement» et «la loi» sont interchangeables, s'arrêtant rarement à songer à la différence qui a toujours existé entre le Parlement, «la Couronne», et les opérations administratives vastes et complexes du «gouvernement». Il importe donc dès l'abord d'indiquer clairement que le présent rapport ne porte pas sur l'adoption des lois, qui est une fonction du Parlement, ni sur leur interprétation, qui incombe aux tribunaux. Il ne porte pas non plus sur les forces policières comme telles, ni sur la nomination des juges ou sur leurs décisions. Le présent rapport traite plutôt des avocats dans le service public, de leur recrutement, de leurs fonctions, des conditions dans lesquelles ils travaillent et de la qualité des services qu'ils rendent à l'État.

Cette analyse des services juridiques comprend aussi une étude des divers organismes administratifs dont les fonctions ressemblent à celles des tribunaux. Les problèmes que soulèvent ces tribunaux administratifs ne se rattachent pas rigoureusement aux principales questions qui font l'objet du présent rapport; ils ont plutôt trait aux relations entre le public et le service public, sujet dont il est question dans le 5e tome du rapport de la Commission.

Parmi les quelque trois cents avocats employés dans les services administratifs du gouvernement, rares sont ceux qui exercent la fonction traditionnelle de plaider devant des tribunaux. La plupart se consacrent plutôt à la rédaction de lois et de règlements; ou encore, ils préparent des contrats et conseillent les ministères. Certains d'entre eux sont spécialistes du droit militaire, d'autres du droit des compagnies, du droit fiscal ou des lois relatives aux anciens

combattants, tandis que quelques-uns sont plus particulièrement versés en droit des nations, c'est-à-dire en droit international.

La variété et la complexité des services et des procédures juridiques du gouvernement sont bien, de nos jours, leurs aspects les plus frappants. Ce phénomène, qui est surtout contemporain, découle de l'ampleur et de l'importance accrues de l'activité du gouvernement fédéral. Alors qu'à l'époque de la Confédération le travail juridique du gouvernement incombait presque exclusivement au ministère de la Justice, aujourd'hui, environ les sept huitièmes des avocats du gouvernement ne relèvent pas du ministère de la Justice; la dispersion est telle que près de 40 p. 100 de tous les avocats sont à l'emploi d'organismes qui échappent au contrôle de la Commission du service civil. Et même, ce pourcentage ne tient pas compte du fort volume de travail confié à des avocats qui, exerçant à leur propre compte, agissent à titre d'«agents juridiques».

Voici, exposés en détail, les principaux besoins du gouvernement en matière juridique:

- Représentation dans les procès au criminel.
- Réclamations formées par ou contre le gouvernement.
- Représentation dans les procès au civil.
- Représentation dans diverses instances.
- Avis et consultations.
- Rédaction.
- Opérations foncières.
- Droit international.
- Droit militaire.

REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS LES PROCÈS AU CRIMINEL

Partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

Aux termes de l'article 91 (27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le Parlement du Canada a le pouvoir exclusif de légiférer dans le domaine du droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle. La *Loi sur le ministère de la Justice*, S.R.C. 1952, chapitre 71, stipule que le ministre de la Justice «a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Canada et qui ne rentrent pas dans les attributions

des gouvernements provinciaux». Par contre, l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confie aux provinces l'administration de la justice, y compris la constitution, le coût et l'organisation des tribunaux provinciaux de la juridiction tant civile que criminelle.

L'initiative des poursuites a été considérée au point de vue constitutionnel, comme un domaine de juridiction concurrente et le partage des responsabilités à cet égard a évolué dans chaque province et pour les divers genres de causes, selon les ententes conclues et les coutumes existantes. Par exemple, dans les provinces de «common law», les autorités provinciales s'occupent, en règle générale, des poursuites contre les faux-monnayeurs, tandis que dans la province de Québec, c'est ordinairement le gouvernement fédéral qui en prend l'initiative. Les poursuites dans les cas d'infractions aux lois fédérales, à l'exception de celles qui relèvent du *Code criminel,* sont la responsabilité du gouvernement fédéral, mais l'application pratique de cette règle n'est pas absolument uniforme. Il incombe au gouvernement fédéral d'appliquer toute mesure relevant du droit pénal et de sévir contre les infractions aux ordonnances locales dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Au ministère de la Justice, la Division du droit criminel examine le dossier de chaque procès où la peine capitale a été prononcée, étudie chaque projet de modification du *Code criminel* et exprime des avis sur les questions de droit pénal. Elle a la haute direction des poursuites intentées par la Gendarmerie royale et se tient en rapport avec celle-ci. Elle dirige les poursuites dans les régions dont le gouvernement fédéral s'est porté responsable. Il incombe aussi à la Section de veiller à l'application des lois pénales dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Enquêtes sur les délits

La Gendarmerie royale s'acquitte du travail policier nécessaire à l'application de toute loi du Parlement du Canada, sauf le *Code criminel.* Elle doit aussi faire respecter toute loi fédérale de nature pénale et aider les ministères chargés d'appliquer les diverses lois.

La Gendarmerie est le principal organisme chargé de procéder à des enquêtes dans le domaine fédéral; cependant, d'autres ministères et organismes s'occupent de travaux analogues. Par exemple, le ministère des Postes et celui du Revenu national (Division de l'impôt) ont des services d'enquête, tandis que les ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et du Commerce, ainsi que la Commission d'assurance-chômage comptent des agents d'exécution locaux dans toutes les régions du pays. La Commission n'a pas relevé de chevauchement grave entre les fonctions de la Gendarmerie royale et celles de ces enquêteurs de ministère.

Au cours de l'année 1959-1960, la Gendarmerie royale a porté à elle seule 31,082 accusations d'infraction à des lois fédérales, tandis qu'en 1960-1961, le nombre des mises en accusation a été de 26,750. Durant ces deux années, 11,913 causes ont été confiées à des agents juridiques. Lorsque le ministère ou l'organisme intéressé décide d'intenter des poursuites, le ministère de la Justice choisit l'avocat qui agira au nom de la Couronne.

Dans la plupart des cas, la décision d'intenter des poursuites est laissée au ministère ou à l'organisme intéressé, mais les méthodes employées par chacun varient sensiblement. Ainsi, s'il s'agit d'infractions à la *Loi sur l'aéronautique,* la *Loi sur la marine marchande du Canada,* la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement,* la *Loi sur les Indiens,* la *Loi sur les explosifs* et la *Loi sur les libérations conditionnelles,* la Gendarmerie peut intenter des poursuites dans les cas flagrants; mais dans les autres genres de poursuites, celles qui ont trait aux douanes et aux stupéfiants, par exemple, la Gendarmerie doit d'abord obtenir l'autorisation du ministère intéressé.

Au sein des ministères et des organismes, la décision d'intenter ou non des poursuites dépend de la nature du délit; par exemple, le Directeur général des élections prend lui-même les décisions et peut, à cette fin, obtenir l'avis d'un avocat-conseil de l'extérieur. Quant aux délits portant sur les stupéfiants, il y en a, en moyenne, environ 600 par année; ils relèvent du Bureau des stupéfiants au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social; la décision d'intenter des poursuites requiert une étroite collaboration entre ce bureau, le ministère de la Justice et la Gendarmerie royale. En ce qui concerne le ministère du Revenu national (Division de l'impôt), le bureau local ne s'occupe que des simples contraventions avec l'aide de la Gendarmerie royale. Lorsqu'il s'agit de délits plus graves passibles de poursuites par voie de déclaration sommaire de culpabilité, le bureau central prend une décision après avoir consulté la Division juridique.

Parfois la Gendarmerie royale s'adresse directement à un agent permanent (c'est-à-dire à un avocat de l'extérieur engagé de façon continue) qui décide s'il y a lieu d'intenter des poursuites. C'est ce qui arrive lorsqu'on doit agir rapidement ou lorsque, dans la province de Québec par exemple, l'affaire doit être confiée à un agent juridique.

Le grand nombre de poursuites, leur vaste répartition géographique et la nécessité d'agir avec célérité dans certains cas, imposent évidemment un fardeau énorme aux neuf avocats du ministère de la Justice qui sont officiellement chargés de la haute direction des poursuites; dans la pratique, pour ce qui est de l'initiative des poursuites, le ministère doit s'en remettre au jugement d'enquêteurs profanes et d'agents permanents, ainsi qu'aux fonction-

naires de divers autres ministères et organismes; il ne se réserve qu'un droit de regard sur les affaires les plus importantes ou les plus difficiles, telles celles de fraude en matière de fisc.

La direction du procès

Ce sont rarement les avocats du ministère de la Justice qui mènent les poursuites. Ils agiront parfois dans des causes importantes concernant, par exemple, l'immigration ou l'évasion fiscale, ou il leur arrivera d'occuper pour le gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest; mais la plupart des poursuites sont confiées à des agents juridiques ou à des enquêteurs profanes. Sur 31,082 accusations portées par la Gendarmerie royale en 1959-1960, celle-ci a dirigé elle-même les poursuites dans 78.5 p. 100 des cas, soit dans 24,397 causes. En 1960-1961, la Gendarmerie royale a agi dans 22,069 causes distinctes, soit dans 82.5 p. 100 des cas. Au cours de ces deux années, on a retenu et payé les services d'agents juridiques pour mener les poursuites dans 11,366 cas d'accusations portées par la Gendarmerie royale.

Il y a deux catégories d'agents juridiques: les agents permanents et les agents spéciaux. Des agents permanents, dont les services sont disponibles de façon continue, ont agi dans des poursuites concernant, par exemple, la *Loi sur l'assurance-chômage,* la *Loi sur l'opium et les drogues narcotiques,* la négligence à soumettre les feuilles d'impôt exigées par la *Loi de l'impôt sur le revenu,* la *Loi sur les aliments et drogues* (les causes relatives aux «goof balls» seulement), et la *Loi sur la marine marchande du Canada* (dans la province de Québec).

Ordinairement, des enquêteurs profanes déposent une plainte et mènent les poursuites lorsqu'il y a lieu de croire que l'accusé s'avouera coupable; dans le cas contraire, on désigne généralement un agent juridique. La Gendarmerie royale agit parfois lorsqu'il y a contestation; mais s'il semble probable que la cause sera difficile, on désigne ordinairement un avocat conseil.

Il n'est pas permis aux accusateurs profanes de mener des poursuites devant les tribunaux de la province de Québec, de sorte que, sauf dans les rares cas où des avocats du gouvernement occupent eux-mêmes pour l'État, les poursuites sont confiées à des agents juridiques. Aussi a-t-il fallu retenir les services d'agents juridiques dans les 3,510 procès intentés par la Gendarmerie royale dans la province de Québec en 1960-1961, alors que dans le reste du pays, les poursuites n'ont été confiées à des avocats que dans 1,171 des 23,240 causes.

Il est clair par conséquent que dans la plupart des cas ce sont les ministères et les organismes qui décident eux-mêmes s'il y a lieu d'intenter une action et qui mènent les poursuites. Toutefois, le ministère de la Justice exerce

effectivement un contrôle plus rigoureux quant aux appels de décisions rendues dans des poursuites pénales. Ordinairement, les ministères et les organismes formulent des recommandations au sujet des appels, mais c'est la Division de droit criminel du ministère de la Justice qui décide en fin de compte si l'on doit ou non abandonner les poursuites; si l'appel est formé, les avocats du ministère de la Justice peuvent mener l'affaire ou du moins en surveiller la conduite.

Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest

L'administration de la justice dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest suscite au ministère de la Justice des problèmes qui ne se posent pas dans les autres régions du pays. Il y a, par exemple, le versement d'allocations aux défenseurs des indigents ainsi que le paiement d'honoraires et d'indemnités de déplacement aux témoins. Ces questions sont importantes, car il se peut que les grandes distances à parcourir, les moyens de transport public piètres ou inexistants et autres choses semblables entraînent des inconvénients et des frais pour les témoins.

Le centre de l'administration judiciaire au Yukon est Whitehorse tandis que Yellowknife, sur le Grand lac des Esclaves, est le siège des assises dans les Territoires du Nord-Ouest. Des problèmes ont surgi à Yellowknife lorsqu'à l'occasion le juge a siégé à des endroits plus propices pour les intéressés, par exemple dans les régions habitées par les Esquimaux. Mais on a constaté que le ministère de la Justice s'élève parfois contre cette façon d'agir puisqu'il doit alors acquitter les frais supplémentaires de déplacement du représentant du ministère public, des fonctionnaires de la cour et d'autres personnes. Dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires recommandent l'adoption de mesures destinées à pallier certains des problèmes que suscite l'administration de la justice dans les Territoires du Nord-Ouest.

Conclusion

La direction des poursuites pénales incombe à la Division de droit criminel du ministère de la Justice; cependant, étant donné le fort volume de travail, son personnel relativement restreint, la très vaste région à desservir et l'urgence de bien des causes, la Division délègue ses attributions à des fonctionnaires, à des enquêteurs et à des agents juridiques. Dans des milliers de cas, le ministère n'est guère plus, de fait, qu'un simple «bureau de poste». A l'égard des causes portées en appel, qui sont d'ailleurs moins nombreuses, la Division exerce un contrôle plus rigoureux.

Le barreau s'oppose à ce que les poursuites soient confiées à des enquêteurs

profanes. Pourtant il en coûterait très cher de désigner dans tous les cas des procureurs de la Couronne. Des estimations fondées sur le coût moyen des poursuites à travers le Canada révèlent que, confiées à des agents juridiques, les poursuites actuellement menées par la Gendarmerie royale auraient coûté un million et demi de dollars par année de plus qu'elles ne coûtent en ce moment. Malgré l'opposition à l'emploi d'enquêteurs profanes, vos commissaires ne recommandent aucune modification radicale au régime actuel. La perspective de frais plus élevés milite contre une telle mesure et rien n'indique d'ailleurs que la façon actuelle de procéder soit inefficace.

On ne saurait mieux améliorer la surveillance des poursuites qu'en renforçant le régime des agents permanents et qu'en décentralisant l'activité par la création de bureaux auxiliaires. Ces conclusions s'appliquent également au travail juridique inhérent aux litiges civils et aux causes intéressant le fisc ou la propriété foncière. C'est en songeant à ces objectifs que, dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires formulent certaines recommandations précises.

RÉCLAMATIONS FORMÉES PAR OU CONTRE LE GOUVERNEMENT

Les diverses initiatives des ministères et des organismes du gouvernement donnent lieu à des réclamations formées par la Couronne ou contre elle. Afin d'assurer une certaine uniformité, on a édicté des «règlements relatifs aux réclamations». En général les ministères sont assujettis aux règlements adoptés le 15 juillet 1960, tandis que le ministère de la Défense nationale procède en vertu d'une ordonnance spéciale en date du 21 novembre 1952.

Les règlements s'appliquent aussi à la plupart des sociétés, offices, commissions et organismes, mais certains de ceux-ci sont exclus, comme les chemins de fer Nationaux du Canada. Dès qu'il apparaît nettement qu'il peut y avoir réclamation, les ministères recueillent des renseignements, déclarations, plans, photos, etc., et soumettent un rapport au sous-procureur général du Canada qui, s'il s'agit d'une réclamation contre la Couronne, décide s'il y aura contestation. Le ministère de la Justice s'occupe lui-même des réclamations contestées. S'il semble sage de procéder par voie de règlement et que le ministère intéressé accepte la responsabilité, le ministère de la Justice peut négocier et recommander le paiement d'une indemnité jusqu'à concurrence de $5,000, sans avoir à obtenir l'approbation du conseil du Trésor. Ou bien, il peut renvoyer la réclamation au ministère en lui conseillant de payer ou de négocier. Le ministère peut régler toute réclamation ne dépassant pas $1,000; au delà de cette somme, il doit obtenir l'approbation du conseil du Trésor. Dans la pratique, les avocats des contentieux de ministère ont le pouvoir de régler les nombreuses réclamations peu importantes où le montant

en jeu ne dépasse pas $100. Lorsqu'il s'agit d'une réclamation formée par le gouvernement, on procède de la même façon; mais si l'affaire est envoyée au ministère intéressé et que l'autre partie en cause ne paie pas le montant exigé par celui-ci, l'affaire est renvoyée de nouveau au ministère de la Justice avec prière d'agir.

De façon générale, l'ordonnance relative aux réclamations du ministère de la Défense nationale ressemble aux règlements applicables aux autres ministères et organismes. Lorsqu'il y a une différence, c'est ordinairement en raison *a*) de l'emploi d'armes, l'utilisation d'aéronefs ou l'exécution de manœuvres militaires, et *b*) du grand nombre de réclamations à étudier (plus que celles de tous les ministères civils réunis).

La différence la plus importante réside dans les pouvoirs discrétionnaires plus étendus conférés aux officiers du Bureau du juge-avocat général quant au règlement des réclamations sur place; dans chacune des cinq régions militaires, un adjoint du juge-avocat général est autorisé à régler toute réclamation ne dépassant pas $1,000, lorsque les dommages-intérêts généraux n'excèdent pas $200; le juge-avocat général peut lui-même régler les réclamations jusqu'à concurrence de $3,000 lorsque les dommages-intérêts généraux ne dépassent pas $1,000. Toute réclamation au delà de ces montants doit être déférée au ministère de la Justice, qu'il s'agisse d'obtenir son avis ou d'effectuer un règlement.

Dans un peu plus de la moitié des ministères et organismes examinés, on a déclaré n'avoir pas besoin de services juridiques pour les réclamations. En outre, environ le quart ont recours à leurs propres services juridiques.

Le tableau 1 fait voir le nombre relativement élevé de petites réclamations acheminées vers le ministère de la Justice pour étude et règlement. Le tableau 2 donne un aperçu du fort volume de petites réclamations dont s'occupe un groupe choisi de ministères et d'organismes.

Le régime imposé par les règlements relatifs aux réclamations assure une mesure suffisante de contrôle et d'uniformité. Toutefois, dans la pratique, il se révèle lent et encombrant, surtout lorsqu'il s'agit de réclamations peu importantes. Le moindre accident de voiture où les dégâts n'atteignent pas $200 peut nécessiter les services de plusieurs avocats et entraîner l'échange d'une correspondance volumineuse. On pourrait croire que le gouvernement a toujours intérêt à nier sa responsabilité; lorsqu'il s'agit de petites réclamations, cependant, cette pratique entraîne des frais trop élevés.

Avant 1959, les réclamations contre la Couronne qui mettaient en cause les forces armées étaient confiées à un conseil d'enquête; en 1959, on a chargé *Underwriter Adjustment Bureau Limited* (UAB) de faire enquête et rapport au sujet de chaque cas de responsabilité survenu au Canada.

Tableau 1—RÉCLAMATIONS DUES À DES ACCIDENTS DE VÉHICULES AUTOMOBILES, FORMÉES POUR OU CONTRE LA COURONNE ET SOUMISES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE—ANNÉE FINANCIÈRE 1959-1960

	Nombre total de réclamations	*Total des réclamations portant uniquement sur des dommages à des véhicules automobiles*	*Total des réclamations portant uniquement sur des dommages de moins de $200 à des véhicules automobiles*	*Total des paiements dans les cas de dommages de moins de $200 à des véhicules automobiles*
RÉCLAMATIONS CONTRE LA COURONNE				
a) Nombre..........	333	257	177	117
b) Montant..........	$859,780.09	$47,563.38	$13,500.68	$7,786.11
RÉCLAMATIONS POUR LA COURONNE				
a) Nombre..........	312	213	117	72
b) Montant..........	$332,429.77	$46,815.04	$10,918.78	$6,324.76

Tableau 2—RÉCLAMATIONS FORMÉES CONTRE LA COURONNE (REPRÉSENTÉE PAR CERTAINS MINISTÈRES, COMMISSIONS ET ORGANISMES) AU COURS DE L'ANNÉE FINANCIÈRE 1960-1961

Ministère, commission ou organisme	*Nombre total de réclamations*	*Réclamations pour dommages à des véhicules automobiles*		
		Nombre	*Moins de $200*	*Plus de $200*
Agriculture..........	10	9	6	3
Citoyenneté et Immigration..........	4	2	2	0
Commissaire des pénitenciers..........	14	6	4	2
Forêts..........	2	2	1	1
Mines et Relevés techniques..........	7	7	6	1
Office national du film..........	10	9	8	1
Santé nationale et Bien-être social..........	10	10	7	3
Conseil national de recherches..........	12	11	10	1
Nord canadien et Ressources nationales..........	14	9	6	3
Postes..........	23	14	13	1
Gendarmerie royale du Canada..........	95	95	67	28
Affaires des anciens combattants..........	8	7	5	2
TOTAL..........	209	181	135	46

Tableau 3—MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

STATISTIQUE DES RÉCLAMATIONS

Année financière	*Réclamations contre la[1] Couronne de moins de $1,000*		*Réclamations contre la[1] Couronne de plus de $1,000*		*Coût total des réclamations contre la Couronne $000*	*Revenus provenant des réclamations formées pour la Couronne $000*	*Réclamations pour ou contre la Couronne confiées à l'UAB*	
	Nombre	*Coût total $000*	*Nombre*	*Coût total $000*			*Nombre*	*Coût total $000*
1958–1959	1,048	132	95	889	1,021	185	1,392	69
1959–1960	1,082	139	50[2]	206	345[3]	147	1,471	76
1960–1961	1,322[4]	141	40[2]	211	352[3]	305	1,424[5]	69[6]

RÉCLAMATIONS DE MOINS DE $200 CONTRE LA COURONNE RÉGLÉES PAR L'UAB

Année financière	*Nombre*	*Coût des réclamations*	*Honoraires de l'UAB*	*Coût total des réclamations*
		$000	$000	$000
1960–1961	497	35	16	51

[1]Le total des réclamations de moins et de plus de $1,000 est celui des cas donnant lieu à un règlement et non celui des cas étudiés. En tout le Bureau du juge-avocat général a clos 2,080 dossiers au cours de l'année financière 1960–1961.
[2]21 réclamations contre la Couronne pour des montants de $1,000 à $3,000 ont été réglées au cours de l'année financière 1959–1960, dont 12 par le JAG et 9 après soumission au ministère de la Justice. Dix-huit réclamations de $1,000 à $3,000 ont été réglées au cours de l'année financière 1960–1961, dont 11 par le JAG et 7 après soumission au ministère de la Justice.
[3]La Cour de l'Échiquier et le ministère de la Justice ont réglé 32 autres réclamations pour des montants divers au cours de l'année financière 1959–1960 et 23 en 1960–1961.
[4]Ce chiffre (1,322) comprend les réclamations contre la Couronne réglées par l'UAB.
[5]Ce chiffre (1,424) comprend les 497 réclamations de moins de $200 indiquées ci-dessus.
[6]Les $69,000 comprennent les $6,000 d'honoraires relatifs aux réclamations de moins de $200.

Lorsque la réclamation concerne un véhicule automobile du ministère de la Défense nationale, qu'elle ne dépasse pas $200 et que personne n'a subi de blessures, le Bureau peut régler la réclamation. Le Bureau rentre dans ses frais sur approbation d'un agent du service du juge-avocat général. Il fait aussi enquête et rapport dans les cas de réclamations pour blessures graves et dégâts considérables, et il lui est arrivé parfois de mener les négociations en vue d'un règlement. En 1960, l'UAB s'est occupé d'environ 1,300 réclamations, y compris les réclamations dépassant $200. Les frais d'opérations s'établissent entre trois et cinq pour cent de la valeur de la réclamation. Le tableau 3 donne un aperçu des règlements dont s'est occupé l'UAB.

Vos commissaires croient que la façon actuelle d'étudier les réclamations est loin d'être efficace et qu'on devrait prendre des mesures immédiates pour simplifier la procédure. On pourrait accélérer de beaucoup le règlement des petites réclamations en confiant celles-ci à des experts particuliers, comme le font les forces armées. Ou bien on devrait, pour le règlement des réclamations, accorder aux agents du contentieux des ministères des pouvoirs discrétionnaires beaucoup plus étendus que ceux dont ils jouissent actuellement et qui se limitent au règlement des réclamations n'excédant pas $100. Vos commissaires conseillent de relever cette limite de façon à inclure les réclamations ne dépassant pas $1,000, lorsque les dommages-intérêts généraux n'excèdent pas $200. A mesure que le nombre de ces réclamations s'accroîtra —surtout pour les cas impliquant des véhicules automobiles—le gouvernement trouvera peut-être utile d'employer, comme le font certaines grandes entreprises, son propre personnel d'experts en sinistres.

Vos commissaires estiment qu'on pourrait supprimer beaucoup de doubles emplois, enlever aux avocats les travaux de routine qu'entraîne le règlement des réclamations et réaliser ainsi des économies considérables.

REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS LES PROCÈS AU CIVIL

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice*, au chapitre 71 des *Statuts revisés du Canada*, ce ministère est chargé, par l'entremise du procureur général du Canada, de «régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre la Couronne ou un ministère public sur les matières qui rentrent dans les limites de l'autorité ou des attributions du Canada». Il incombe donc au ministère de la Justice de prendre la direction des litiges tout en consultant et en renseignant le ministère intéressé. Le ministère a souvent à soumettre aux tribunaux des problèmes d'ordre constitutionnel; cependant, il lui arrive de s'occuper aussi d'une foule de questions de nature civile.

Des 100 ministères et organismes qui ont fait l'objet de cette étude, 55 soumettent au ministère de la Justice des questions litigieuses d'ordre civil. Le ministère retient souvent les services de bureaux d'avocats ou d'agents.

Les organismes qui ne s'adressent pas au ministère de la Justice procèdent de diverses façons. Par exemple, la Commission des transports confie toute affaire juridique à son propre service du contentieux, lequel représentera au besoin la Commission devant la Cour suprême du Canada; la Société centrale d'hypothèques et de logement a un fort volume de travail juridique: elle le confie à des agents désignés par le ministère de la Justice; l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a son propre service du contentieux et jouit en matière de contestation d'une certaine mesure d'indépendance qui lui a permis, par exemple, de régler directement les fortes réclamations d'entrepreneurs qui avaient participé aux travaux d'aménagement de la voie maritime; pour sa part, la Société Radio-Canada retient les services d'agents ici et là à travers le pays.

Le procureur général du Canada s'occupe d'une foule d'actions judiciaires diverses intentées par ou contre la Couronne. Les actions en dommages-intérêts constituent une forte partie de sa tâche, et elles sont ordinairement réglées avant l'enquête. Des avocats du ministère de la Justice, secondés par des membres du Service du contentieux du ministère du Revenu national, s'occupent maintenant d'environ un quart de toutes les causes fiscales.

Bien que certains ministères et organismes aient déclaré qu'ils confiaient ordinairement les contestations civiles à des «agents de l'extérieur», le ministère de la Justice a adopté pour ligne de conduite de confier à ses propres avocats, dans la mesure du possible, les litiges soumis à la Cour de l'Échiquier ou à la Cour suprême du Canada et mettant en cause la Couronne du chef du Canada. Une liste normale comprenait six causes destinées à la Cour suprême du Canada; dans trois cas, les avocats du ministère de la Justice agissaient seuls, tandis que dans les autres ils étaient secondés par des avocats conseils de l'extérieur. A l'heure actuelle, environ un quart des contestations civiles sont confiées à des agents de l'extérieur. Au cours des dernières années, les avocats du ministère de la Justice ont passé en cour le nombre de «jours-homme» suivant:

1957 — 99
1958 — 125
1959 — 185
1960 — 145

En août et septembre 1961, il y avait environ 1,200 causes en instance devant les tribunaux ordinaires, sans compter les cours de Québec ni les causes que

le Québec a portées devant la Cour de l'Échiquier et la Cour suprême du Canada; de celles-ci, 269 étaient entre les mains d'avocats du ministère de la Justice.

Le tableau ci-dessous, qui n'a trait qu'aux réclamations de la Couronne, indique le nombre de dossiers clos (affaires terminées) et le nombre d'agents dont on a retenu les services. On y voit la proportion croissante des causes confiées à des avocats du ministère de la Justice:

Année	*Nombre de dossiers clos*	*Nombre de cas où l'on a retenu les services d'agents*
1957	215	23
1958	236	17
1959	281	12
1960	325	16

Les contestations civiles, contrairement à l'institution et à la conduite des poursuites au criminel, sont centralisées et réglementées. La procédure est uniforme et la façon d'aborder les problèmes, constante et logique. Bien qu'il y ait eu certaines plaintes, les ministères (sauf peut-être celui du Revenu national) semblent satisfaits du régime.

Un des sujets de plainte est que le ministère intéressé qui ne traite pas directement avec l'avocat n'est pas suffisamment informé de la marche de l'affaire et ne peut, par conséquent, formuler de recommandations. Une étude des griefs révèle quelques cas de retard excessif. Dans un cas—il s'agissait d'une action en expropriation—l'affaire a traîné pendant six ans. Une des sociétés de la Couronne a formulé certaines réserves sur l'aptitude du ministère de la Justice à accorder aux causes toute la préparation et l'attention qu'elles méritent; une autre société de la Couronne confie à son propre personnel une bonne partie du travail juridique préliminaire, les avocats du ministère de la Justice ne possédant pas une connaissance technique suffisante de ses opérations.

En somme, les griefs sont justifiés; toutefois, ils ne révèlent aucune faiblesse fondamentale du régime applicable aux contestations civiles. Ces difficultés sont attribuables, dans l'ensemble, à une insuffisance de personnel au ministère de la Justice. Vos commissaires en viennent à la conclusion que la centralisation du contrôle et de l'attribution des services juridiques, en ce qui concerne les contestations civiles, donne de bons résultats, et que l'adoption de leurs recommandations touchant l'intégration des services juridiques au ministère de la Justice et la création de bureaux auxiliaires feront presque disparaître tout grief au sujet des retards et du manque de collaboration.

La façon de procéder à l'égard des contestations civiles, à la Division de l'impôt, est une cause de double emploi des avocats de la Justice et de ceux du Revenu national. Ces derniers s'occupent de toutes les causes soumises à la Commission d'appel de l'impôt, tandis que s'il y a appel à la Cour de l'Échiquier ou à la Cour suprême, ou si le litige a été porté en premier lieu devant la Cour de l'Échiquier, les avocats du ministère de la Justice prennent l'affaire en main.

Les avocats de la Division de l'impôt sont répartis en quatre sections: (1) objections et appels; (2) poursuites et enquêtes; (3) perceptions et sûretés; (4) législation, règlements, arrêtés en conseil et opinions juridiques. Les avocats du contentieux du Revenu national discutent chaque cause avec les répartiteurs et agissent pour le ministère devant la Commission d'appel de l'impôt.

Vu la nature du travail, surtout dans la section des objections et des appels, les avocats du contentieux du ministère doivent se déplacer à travers le pays pour assister aux audiences de la Commission et de la Cour de l'Échiquier; aussi s'efforce-t-on d'assurer une répartition régionale du travail entre les avocats.

La Commission d'appel de l'impôt a d'abord été conçue comme un forum où le contribuable pouvait, à peu près sans formalités, aller discuter de ses problèmes fiscaux. Le contribuable pouvait défendre sa propre cause ou se faire représenter par son vérificateur ou son avocat. Mais au cours des ans la Commission a eu tendance à devenir un tribunal plus officiel, publiant ses règles et sa procédure, ainsi que les motifs à l'appui de ses décisions. Afin de conserver son indépendance vis-à-vis du ministère du Revenu national, et de maintenir le caractère plutôt intime de ses délibérations, la Commission d'appel de l'impôt tient souvent des audiences à bref avis, sans se soucier des désirs des avocats du contentieux du ministère du Revenu national. C'est un peu pour cette raison qu'on a très peu recours aux motions interlocutoires qui permettent à l'une ou l'autre partie de mettre en lumière certains passages d'une plaidoirie ou de déterminer les points pertinents du litige. Il serait souhaitable qu'on ait plus souvent recours aux motions interlocutoires et que les avocats du contentieux du ministère du Revenu national accordent plus de soin et de temps aux réponses et aux avis d'appel. Si les avocats du ministère de la Justice ne plaident pas devant la Commission d'appel de l'impôt, c'est en partie parce qu'ils ne sont pas assez nombreux. Lorsqu'un avocat de la Justice se voit assigner une cause, il reçoit des instructions d'un avocat du contentieux du ministère du Revenu national et si le ministère de la Justice

désigne un agent, on doit lui donner des instructions supplémentaires et préparer des copies additionnelles de tous les documents. Le ministère du Revenu national préférerait que l'agent désigné reçoive ses instructions de la Division de l'impôt, comme c'est normalement le cas pour les actions en réalisation de sûretés.

Depuis quelques années, la somme de travail exécuté par le ministère de la Justice pour le compte du fisc a sensiblement augmenté. En 1952, il n'y avait à la Cour de l'Échiquier que 36 appels d'impôt sur le revenu non jugés; en 1961, il y en avait 157. En 1952, il y avait à la Cour suprême 16 appels d'impôt sur le revenu; en 1961, il y en avait 26. En 1959, les avocats du ministère de la Justice ont plaidé personnellement deux pour cent des causes; deux ans plus tard ils en plaidaient vingt-cinq pour cent.

Il est clair que les rapports entre le ministère de la Justice et celui du Revenu national au sujet des contestations fiscales sont bien peu satisfaisants; dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires formulent des propositions précises qui permettraient d'éviter le double emploi et d'améliorer les relations entre les deux ministères.

REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS DIVERSES INSTANCES

Trente-trois ministères et organismes ont fait valoir qu'ils avaient besoin de services juridiques particuliers: avocats conseil de commissions royales, représentation aux conférences internationales et dans la négociation de traités, questions ouvrières, et ainsi de suite. Vingt et un d'entre eux se tirent d'affaire à l'aide de leurs propres avocats et quatre retiennent les services d'avocats de l'extérieur. Seuls le ministère du Revenu national et la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce ont recours, à cet égard, aux services du ministère de la Justice. La société Radio-Canada est représentée auprès du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion par un vice-président administratif.

Des questions de droit interne et de droit international surgissent aux conférences internationales; les avocats de divers ministères y accomplissent un travail important. Il y a lieu de mentionner, entre autres, les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, du Travail, des Transports, du Nord canadien et des Ressources nationales, ainsi que le ministère des Affaires extérieures. La Commission du transport aérien, la Commission maritime canadienne et la Commission de contrôle de l'énergie atomique comptent parmi les organismes qui participent le plus à des conférences internationales.

Au Canada même, certains organismes statutaires tels que le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, l'Office national de l'énergie et la Commis-

sion des transports tiennent des enquêtes auxquelles participent leurs propres conseillers juridiques. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est représenté aux enquêtes spéciales menées en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Des avocats relevant du Directeur des enquêtes et des recherches interrogent les témoins qui comparaissent devant la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Des avocats du ministère de la Justice représentent la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national aux audiences de la Commission du tarif. Le ministère des Transports emploie des agents juridiques pour enquêter sur les accidents de la navigation aérienne ou maritime mettant en cause des particuliers. Hormis les problèmes spéciaux relevant du droit international (il en sera ultérieurement question), on semble avoir pris des dispositions satisfaisantes pour faire face à ces divers besoins d'ordre juridique.

CONSEILS ET AVIS JURIDIQUES

La *Loi sur le ministère de la Justice,* au chapitre 71 des *Statuts revisés du Canada (1952),* stipule que «le procureur général du Canada donne son avis aux chefs des divers ministères du gouvernement sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères». Il arrive à presque tous les ministères et organismes du gouvernement d'avoir besoin de conseils juridiques; ils les obtiennent de leurs propres conseillers ou bien, si la question est assez importante, ils s'adressent au sous-procureur général.

Les dossiers sont préparés soit par la Division consultative du ministère de la Justice (sauf s'il s'agit de questions susceptibles d'aboutir à un procès, lesquelles sont confiées à la Division des contestations civiles) soit, dans le cas de matières qui concernent l'application du *Code civil* de la province de Québec, par la Division du droit civil. Le travail se fait ordinairement selon l'ordre chronologique. Au cours des douze mois terminés le 31 mai 1961, la moyenne a été de 107 dossiers par mois. Cette moyenne mensuelle ne comprend pas divers genres d'opinions moins formelles soumises, par exemple, pendant le litige, les poursuites pénales ou la rédaction de projets de loi; ou encore, les conseils donnés au sujet de la correspondance ou de cas spéciaux, tels que le dépôt de documents au Parlement. Environ la moitié des recommandations formulées par le ministère de la Justice ont trait à des accidents de véhicules automobiles et émanent de la Division des contestations civiles ou de la Division du droit civil.

La qualité du travail est bonne. Néanmoins les ministères prétendent que le ministère de la Justice est lent à formuler ses opinions (au moment de notre enquête l'arriéré comprenait 162 demandes; dans à peu près le quart des

cas on attendait de plus amples renseignements des ministères intéressés). Bien qu'exacts au point de vue technique, bon nombre d'avis sont jugés peu pratiques—reproche que l'on fait moins souvent aux avocats du ministère de la Justice qui sont détachés auprès d'autres ministères—car dans ses avis le ministère de la Justice s'en tient aux aspects juridiques de la question. Il ne conseille pas les ministères sur la ligne de conduite à suivre. Cette attitude est saine, en principe; cependant, un bon avocat indique ordinairement à son client la solution qu'il estime prudente et raisonnable. L'intégration des services juridiques proposée dans un chapitre ultérieur du présent rapport, en favorisant l'extension de la pratique qui consiste à détacher des avocats auprès des ministères, devrait faciliter l'expression de conseils juridiques.

RÉDACTION

Les lois

Il incombe au ministère de la Justice de rédiger les textes législatifs, bien que la mise au point d'un projet de loi soit l'œuvre conjointe du ministère qui en prend l'initiative et de la Division de la législation du ministère de la Justice. Le personnel de la Division est formé tout particulièrement pour ce genre de travail; il faut environ deux ans à la nouvelle recrue pour devenir un bon rédacteur de projets de loi.

La rédaction d'un projet de loi comprend trois étapes: la préparation, les directives et la rédaction. L'étape préparatoire concerne surtout les ministres qui prennent l'initiative de la mesure; ils esquissent la ligne de conduite à suivre et donnent des directives aux rédacteurs. En interrogeant bien les fonctionnaires directement intéressés, le rédacteur s'assure qu'il comprend ce que l'on veut; puis il prépare et fait circuler un avant-projet de loi. L'échange de vues entre les rédacteurs et les parrains de la mesure se poursuit jusqu'à ce qu'on ait rédigé un texte satisfaisant.

On doit mettre à la disposition de la Chambre des communes les versions anglaise et française de tous les projets de loi. Or, ceux-ci étant presque toujours rédigés en anglais et traduits en français, on doit s'assurer de l'exactitude juridique de la version française et donner au Bureau des traductions tout le temps nécessaire à une bonne traduction. Il est essentiel que l'on s'assure, dès la première étape de la rédaction, la collaboration d'un avocat de langue française formé à la discipline du droit québecois, non seulement afin d'assurer l'exactitude juridique de la version française, mais aussi pour souligner les répercussions particulières que le projet de loi pourrait avoir sur les résidents du Québec sous le régime du *Code civil*. A ce sujet, il est important de rappeler aussi que, lorsqu'un ministère a des rapports fréquents avec

des résidents du Québec, il devrait compter parmi son personnel des avocats capables de traiter en français avec le public. Les ministères et les organismes auxquels n'est attaché aucun avocat de droit civil devraient en outre prendre bien soin de déférer les problèmes de droit civil particulièrement complexes à la Division du droit civil du ministère de la Justice. L'intégration projetée des services juridiques devrait permettre de détacher des avocats bilingues auprès des ministères appropriés et favoriser la soumission des problèmes relevant du *Code civil* à la section pertinente du ministère de la Justice.

Il est d'usage de préparer et de publier, à des intervalles plutôt prolongés, des codifications des statuts du Canada. Ce travail est relativement coûteux; la codification de 1952, la dernière depuis 1927, a coûté environ un demi-million de dollars. Mais quel qu'en soit le coût, ce service a une telle importance pour le public que des codifications plus fréquentes paraissent nécessaires à tous les quinze ans peut-être. La revision se ferait d'une manière plus économique et plus rapide si le personnel du ministère de la Justice, dont le nombre serait au besoin provisoirement augmenté, s'en chargeait plutôt qu'une commission spéciale de revision.

Les règlements

Les ordonnances et les règlements statutaires sont, de nos jours, des instruments essentiels et constants de gouvernement. Du fait qu'ils constituent une forte proportion de la législation en vigueur, la façon dont ils sont rédigés et les dispositions prises en vue de leur publication sont particulièrement importantes.

Les règlements exposent ordinairement en détail la ligne de conduite générale exprimée dans les lois, et ils aident à l'exécution des programmes d'un ministère ou d'un organisme; ils requièrent par conséquent les services d'avocats qui sont au courant des complexités et des buts des programmes ministériels. Ils exigent le même souci de l'exactitude de la traduction et le même contrôle par des avocats de droit civil que ceux que l'on a recommandés à propos de la rédaction des lois. Les ministères s'opposent à toute centralisation des services juridiques qui les priverait dans ce domaine du recours direct à des avocats expérimentés.

Ce sont les ministères et les organismes qui ont la responsabilité première de la rédaction des règlements, même si la loi accorde un certain droit de regard au ministère de la Justice et au Bureau du Conseil privé.

Lorsqu'un ministère a approuvé un projet de règlement, celui-ci est envoyé sur-le-champ au Bureau du Conseil privé, pour examen par le légiste du ministère de la Justice; puis il est promulgué et déposé au Parlement. Le volume de règlements est tel que cette vérification est parfois plutôt surper-

ficielle. En 1960, par exemple, 578 règlements distincts ont rempli 1,618 pages de la *Gazette du Canada*. La revision et la refonte qui s'ensuivent parfois sont des tâches d'envergure; le volume de travail a parfois dépassé les moyens de revision disponibles. Les règlements reflètent la délégation de pouvoirs discrétionnaires aux ministres et à leurs subalternes et, en tant que partie de nos lois, ils méritent qu'on se préoccupe particulièrement de leur forme, ainsi que de leur harmonie avec les pouvoirs statutaires et le *Bill des droits de l'homme*. On aura soin de s'assurer que le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice exercent leur pouvoir de revision de la façon la plus complète.

On a publié en 1949, puis de nouveau en 1955, des éditions revisées et codifiées des décrets, ordonnances et règlements statutaires en vigueur. Étant donné que les codifications de règlements seront bientôt périmées, vos commissaires approuvent la décision prise par le Bureau du Conseil privé d'exiger que chaque ministère présente une série revisée et codifiée de ses règlements au moins une fois tous les cinq ans. Ces codifications paraîtront dans la deuxième partie de la *Gazette du Canada* dès leur mise au point. Accompagnée d'un index cumulatif trimestriel, cette publication permettrait d'éviter la crise de revision aiguë qui se produit dans les services administratifs à tous les cinq ou dix ans. Toutefois, la solution idéale consisterait à assurer une revision et une codification ininterrompues, d'année en année, accompagnées de la publication nécessaire (sur feuilles mobiles peut-être). On éviterait ainsi une difficulté sérieuse, car s'il y a modification ou addition, le règlement modifié n'est pas répété en entier. Compte tenu de l'accroissement des recettes grâce à de fortes ventes, on estime que le coût annuel net d'une telle publication serait d'environ $40,000, exclusion faite de la dépense initiale.

Les contrats

La plupart des ministères et des organismes doivent recourir aux services d'avocats pour rédiger les contrats. C'est l'agent du contentieux du ministère ou un avocat du ministère de la Justice qui se charge de ce travail. On se sert beaucoup de formules de contrats. La procédure relative aux opérations foncières est si compliquée qu'elle fait l'objet d'une analyse distincte dans le paragraphe qui suit.

TRANSACTIONS FONCIÈRES

L'acquisition

Le gouvernement acquiert constamment de nouveaux terrains. Entre 1958 et 1960, on a créé 84 nouveaux dossiers par mois; à l'été de 1961, il y avait

1,400 dossiers actifs. Vos commissaires formulent d'autres observations et recommandations à ce sujet dans leur rapport sur les *Biens immobiliers*. Il ne sera question ici que des procédures juridiques normales.

Lorsqu'un ministère ou un organisme achète un terrain, il négocie avec le propriétaire après avoir obtenu l'avis d'évaluateurs sur la valeur de la propriété. Aux termes du Règlement concernant les terrains, un ministre peut en acheter quand le prix ne dépasse pas $15,000. Les achats qui dépassent ce montant doivent être approuvés par le conseil du Trésor; et quel que soit le montant en cause, «aucun paiement ne peut être fait pour l'achat d'un terrain avant la remise au sous-ministre de la Justice d'un titre valable obtenu par l'entremise de ce dernier». Lorsqu'un achat a été autorisé, l'affaire doit être soumise au ministère de la Justice et la plus grande partie du travail est exécutée par des avocats et des notaires qui exercent leur profession pour leur propre compte. Nommés agents juridiques par le ministre de la Justice, ils font l'étude des titres, préparent les actes et autres documents, et soumettent un certificat de l'état des titres de propriété au ministère de la Justice qui vérifie et approuve le travail.

La procédure d'expropriation de terrains est semblable à celle qui a trait aux achats; l'une et l'autre sont régies par le Règlement concernant l'acquisition de terrains. L'expropriation a lieu lorsque le propriétaire et le ministère ne peuvent s'entendre quant au prix et aussi lorsque le titre comporte un vice de forme. Si le ministère et le propriétaire ne parviennent pas à s'entendre sur un prix, c'est la Cour de l'Échiquier qui fixe le montant de l'indemnité à verser.

La vente

Le gouvernement vend ordinairement ses terrains par lettres patentes émises sous le Grand Sceau, plutôt que par contrat. Étant donné que c'est le Secrétariat d'État qui a la garde du Grand Sceau, ce ministère doit préparer le document officiel. Mais le ministère de la Justice est aussi en cause, car le procureur général doit régler et approuver tous les instruments délivrés sous le Grand Sceau du Canada. Comme bien des ventes se font par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, il est possible que trois ministères ou organismes entrent en cause, outre le ministère ou l'organisme d'abord intéressé. De plus, le gouverneur général en conseil doit autoriser la vente du terrain. La vente de terrains par lettres patentes est une procédure compliquée qui mérite de retenir notre attention.

S'il est vrai que le ministère des Travaux publics gère la plus grande partie des terres de l'État, d'autres ministères exercent une certaine activité dans ce domaine. Par exemple, le ministère des Transports a la gestion des terrains

destinés aux canaux, aux services maritimes et aux aéroports; la Commission de la capitale nationale et le ministère de la Défense nationale contrôlent des étendues considérables de terrains; un certain nombre d'organismes de la Couronne détiennent des terrains en leur propre nom. En outre, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales a la direction des parcs nationaux ainsi que des vastes étendues de terrain situées dans nos régions septentrionales.

Lorsque des terrains sont déclarés excédentaires, le ministère en confie la liquidation à la Corporation de disposition des biens de la Couronne. Si la liquidation du terrain peut se faire autrement, le ministère en cause prend d'autres dispositions en vue de la vente. On doit d'abord obtenir l'autorisation de vente du gouverneur en conseil, sauf dans certains cas (par exemple, s'il s'agit de terrains dans les Territoires du Nord-Ouest ou de certaines terres des Indiens) où une approbation préalable générale a été accordée par le gouverneur en conseil, lequel délègue ses pouvoirs à un comité du Cabinet. Le décret en conseil autorisant la vente est envoyé au ministère intéressé; celui-ci écrit alors au ministère de la Justice pour lui demander de préparer un projet de lettres patentes. Le processus est plus ou moins complexe, selon les circonstances et le genre de terrains en cause: par exemple, certaines terres relèvent de la *Loi sur les Indiens,* tandis que d'autres relèvent de la *Loi sur les concessions de terres publiques* ou de la *Loi sur les terres territoriales.* Pour certaines transactions, on se sert de formules plutôt simples, tandis que d'autres requièrent l'attention minutieuse d'un avocat. Le projet de lettres patentes ne renferme pas la description du terrain. Il incombe au ministère intéressé d'établir cette description, sauf lorsqu'on a retenu les services d'un agent juridique ou d'un notaire, par exemple s'il s'agit d'échanger un terrain contre un autre.

Le cheminement qui aboutit à l'émission des lettres patentes nécessaires est plutôt sinueux; il faut s'adresser

- Au ministère de la Justice pour la rédaction.
- Au ministère d'où émane la demande pour la préparation d'une description du terrain.
- Au secrétaire d'État pour la préparation des présentes lettres patentes.
- Au ministère de la Justice pour la revision et la signature du sous-procureur général.
- Au Secrétariat d'État pour la signature du sous-registraire général.
- Au ministère qui a fait la demande pour la signature du sous-ministre.

- Au secrétaire d'État qui transmettra la lettre à Son Excellence le gouverneur général pour signature.
- Au secrétaire d'État pour l'impression en relief et l'apposition du Grand Sceau, pour la photographie du document et son enregistrement.
- Au ministère qui a fait la demande.

C'est par cette méthode longue et compliquée qu'on a émis, en 1960, 527 lettres patentes pour la liquidation de terres de la Couronne.

Les procédures spéciales

Le Règlement régissant l'acquisition de terrains ne s'applique pas à certaines sociétés de la Couronne; le ministère de la Justice n'a donc aucun droit de regard sur les terrains que ces organismes acquièrent. Parmi les plus importants de ces organismes, on peut mentionner l'*Atomic Energy of Canada Limited,* la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Corporation du crédit agricole; les directeurs des services chargés d'appliquer la *Loi d'établissement de soldats* et la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* échappent aussi à l'application du règlement. Le travail est confié à des avocats qui exercent pour leur propre compte. Ils sont choisis parmi ceux qui figurent sur une liste fournie par le ministre de la Justice, encore que dans le cas de la Corporation du crédit agricole la liste émane du bureau du ministre de l'Agriculture.

Certains organismes de la Couronne—par exemple, la Commission de la capitale nationale—et les directeurs des services chargés d'appliquer la *Loi d'établissement de soldats* et la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* (en tant que personnes morales) évitent une bonne partie de ces procédures encombrantes puisqu'ils transportent les titres de propriété par contrat plutôt que par lettres patentes.

Les avocats du contentieux des ministères ou des organismes rédigent la plupart des baux auxquels le gouvernement est partie. Le gros des locations de terrains se fait aux ministères des Travaux publics et de la Défense nationale.

La façon actuelle de régler les problèmes juridiques qu'entraînent les transactions foncières de l'État s'avère inutilement encombrante et diffuse. La création, au sein du ministère de la Justice, d'une division des terres qui s'occuperait principalement de l'acquisition et de la vente des terrains permettrait de régler ces questions de façon plus expéditive et selon une méthode plus centralisée; elle permettrait peut-être aussi d'éliminer l'emploi de lettres patentes. Cette division s'occuperait d'une partie du travail maintenant confié à des agents juridiques; et grâce à l'établissement de bureaux auxiliaires, on pourrait former des spécialistes des diverses lois foncières provinciales. On

pourrait enfin ajouter au personnel de la division un notaire qui s'occuperait des transactions foncières dans la province de Québec. A tout événement, on devrait s'efforcer de simplifier le régime du transport de terrains par lettres patentes. Pour atteindre plus facilement cet objectif souhaitable, il y aurait lieu de détacher un avocat du ministère de la Justice auprès du Secrétariat d'État.

DROIT INTERNATIONAL

L'activité en matière de droit international s'est beaucoup intensifiée dans les services administratifs, et de nombreux ministères, outre ceux des Affaires extérieures et de la Justice, sont maintenant appelés à négocier des traités, à les appliquer et à se prononcer sur les problèmes juridiques auxquels ils peuvent donner lieu. Il s'agit parfois de problèmes relevant à la fois du droit international, du droit constitutionnel et du droit privé. Les ministères des Affaires extérieures et de la Justice se prétendent l'un et l'autre l'autorité ultime quant à la solution des problèmes de droit international; ce conflit de compétence découle d'articles précis de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures* et de la *Loi sur le ministère de la Justice*. Cette confusion s'aggrave par la présence d'avocats et d'autres fonctionnaires qui, disséminés à travers d'autres ministères et organismes, consacrent une grande partie de leur temps à des questions de droit international. Les avocats spécialisés en droit international n'assistent pas toujours aux conférences convoquées pour négocier des traités intéressant le Canada. Et il n'est pas non plus de pratique courante de confier les problèmes découlant des traités à une seule autorité centrale.

La question d'assurer un service de droit international satisfaisant suscite sans aucun doute des difficultés qui méritent de retenir l'attention. Dans divers ministères des hauts fonctionnaires doivent consacrer une bonne partie de leur temps aux travaux que nécessitent de nombreuses négociations internationales. Voici un résumé de l'activité des divers ministères dans ce domaine:

- La Commission du transport aérien est chargée d'appliquer de nombreux traités bilatéraux relatifs au trafic aérien.
- La Commission maritime canadienne, comme le ministère des Transports d'ailleurs, s'occupe de droit maritime international.
- Le ministère des Pêcheries s'intéresse directement à au moins huit traités relatifs aux pêcheries.
- Le ministère du Travail participe à la préparation de nombreuses conventions de travail rédigées par le Bureau international du travail qui en recommande l'adoption aux pays signataires.

- Le ministère de la Défense nationale doit s'occuper des problèmes de droit international que suscite la présence de troupes canadiennes à l'étranger.
- Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'intéresse sans cesse au trafic international des stupéfiants, à la pollution des eaux et aux mesures de quarantaine.
- Le ministère du Revenu national s'intéresse aux accords bilatéraux en matière fiscale, ainsi qu'aux traités et aux accords concernant les tarifs douaniers.
- Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales s'occupe d'appliquer divers traités conclus avec les États-Unis, par exemple la Convention relative aux oiseaux migrateurs.
- La Gendarmerie royale du Canada s'intéresse aux accords internationaux visant l'extradition.
- Le Secrétariat d'État s'occupe des conventions internationales touchant les brevets d'invention et les droits d'auteur.
- Les ministères du Commerce et des Finances participent à la négociation de traités et d'accords de commerce, et donnent suite à ces conventions.

La liste n'est pas complète mais elle donne une idée suffisante de la variété des problèmes administratifs que peut amener la négociation de traités et d'autres accords internationaux.

Le ministère des Affaires extérieures possède la seule bibliothèque complète de droit international. Il dispose aussi d'une division groupant neuf agents juridiques, dont deux, attachés en permanence, et les sept autres, choisis comme agents du service extérieur, n'y faisant qu'un stage avant d'être mutés ailleurs, au pays ou à l'étranger. Ils ont ordinairement une formation juridique; cependant, tout séjour dans la Division n'est considéré que comme l'une des étapes de formation des agents du service extérieur, dont un bon nombre sont de rang plutôt subalterne lorsqu'ils sont assignés à la Division. Quant au ministère de la Justice, il ne recrute pas de spécialistes en droit international. Dans l'ensemble, compte tenu du fardeau croissant de travail juridique international qu'impose la grande variété d'accords conclus par de nombreux ministères, la façon actuelle d'assurer le service nécessaire n'est pas satisfaisante; elle suscite des relations tendues entre le ministère de la Justice et celui des Affaires extérieures, elle manque de cette unité qui permettrait à des spécialistes permanents de donner les conseils et l'orientation nécessaires, et, enfin, elle met en péril les intérêts du Canada lors de la négociation de traités.

Vos commissaires formulent des propositions précises à ce sujet dans le dernier chapitre du présent rapport.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE— LE BUREAU DU JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL

A certains égards, les services juridiques requis par le ministère de la Défense nationale sont semblables à ceux des autres ministères; toutefois, le ministère a des besoins particuliers lorsqu'il s'agit de l'administration de la justice militaire. Au sein du ministère de la Défense nationale, un bureau spécial du juge-avocat général (JAG) répond aux besoins juridiques tant civils que militaires. Ses soixante-dix avocats en font le plus important bureau juridique du gouvernement—voire même du Canada.

En tant que premier conseiller juridique du ministère, le juge-avocat général remplit des fonctions analogues à celles des conseillers juridiques des autres ministères: il donne des avis au ministre, prépare des projets de loi et rédige des règlements, des accords et d'autres documents en vue de l'acquisition de terrains. Les questions de biens-fonds ont, au ministère de la Défense nationale, une importance particulière, vu l'existence de nombreux établissements militaires importants au Canada et outre-mer. Il y a en outre les problèmes juridiques relatifs à la fourniture de matériel, y compris la vérification des devis et des contrats. Le bureau du juge-avocat général s'occupe aussi de brevets d'invention, de droits d'auteur et de marques de commerce. Le juge-avocat général accomplit un travail très important dans le domaine des réclamations formées par ou contre la Couronne, qui découlent de la négligence ou d'autres actes délictueux, de contrats et de baux, ou qui visent à récupérer des soldes et allocations surpayées. Le juge-avocat général dispense aussi des avis sur les questions de discipline, sur l'interprétation de lois, de règlements et d'ordonnances relatifs aux soldes et allocations, sur les commissions d'enquête, ainsi que sur les demandes de redressement de griefs. De plus, il dispense outre-mer l'aide juridique nécessaire aux membres des forces armées et à leurs ayants droit.

Une autre fonction importante du juge-avocat général consiste à reviser les décisions de toutes les cours martiales. Cette fonction relève de la Section judiciaire des cours martiales qui donne des conseils sur des pétitions pour reprise de procès et qui prend les dispositions nécessaires en vue d'instances devant le tribunal d'appel des cours martiales et, au besoin, devant la Cour suprême du Canada; elle voit à fournir, à former et à surveiller tous les juges-avocats nécessaires aux cours martiales. En plus de la section qui traite des aspects judiciaires des cours martiales, il y a une autre section

indépendante à qui il incombe de mener les poursuites dans ces cas. Cette section désigne les avocats de la défense et surveille les avocats qui s'occupent des poursuites.

Le juge-avocat général a en plus des «fonctions administratives applicables aux trois armes». Ainsi, il est président de la Commission des pensions militaires, organisme chargé de déterminer la cause véritable de la libération de tout membre des forces armées, conformément aux dispositions de la *Loi sur la pension de retraite des forces canadiennes* et de la *Loi sur la continuation de la pension des services de défense*. En tant que directeur des successions, il lui incombe de réunir, d'administrer et de distribuer les successions militaires des officiers ou des hommes morts pendant leur service dans les forces canadiennes. Par l'intermédiaire de l'un de ses adjoints, le juge-avocat général préside le Comité interarmes pour la votation; ce Comité est chargé de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue du scrutin militaire.

2

L'AVOCAT À L'EMPLOI DU GOUVERNEMENT

L'administration fédérale emploie à titre d'avocats environ 330 fonctionnaires dont soixante pour cent tombent sous la juridiction de la Commission du service civil. Bien que le ministère de la Justice soit l'autorité centrale chargée d'assurer les services juridiques nécessaires à l'organisation administrative de l'État, effectivement il n'emploie lui-même que quarante-deux avocats. Trois autres ministères emploient un bon nombre d'avocats: le Revenu national, Division de l'impôt (29), les Affaires des anciens combattants (54) et la Défense nationale (73). Les autres travaillent isolément ou par petits groupes dans plus d'une douzaine de ministères et d'organismes (*voir* la répartition au tableau 4).

D'autres fonctionnaires qui ont une formation juridique sans avoir été officiellement engagés comme avocats, consacrent une partie de leur temps à du travail de nature juridique. En outre, une bonne partie du travail juridique de l'État est exécutée par des agents juridiques qui exercent pour leur propre compte. Les fonctions des agents juridiques font l'objet d'un examen distinct dans le chapitre suivant.

LES AVOCATS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice* (S.R.C. 1962), le ministre de la Justice est le conseiller juridique officiel du gouvernement et, en tant que procureur général, il est l'autorité de qui émanent les divers services

Tableau 4—POSTES D'AVOCAT DANS LE SERVICE PUBLIC

Les divers organismes sont groupés sous les ministères dont ils relèvent

	Détachés du ministère de la Justice	*Relevant de la Loi sur le service civil*	*Soustraits à la Loi sur le service civil*
CONSEIL PRIVÉ			
Bureau du Conseil privé	1		
Conseil national de recherches			1
Commission de contrôle de l'énergie atomique / *Atomic Energy of Canada Limited*			1
AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS			
Ministère		22	
Bureau des vétérans		31	
Commission canadienne des pensions		1	
AFFAIRES EXTÉRIEURES			
Ministère		9	
Commission mixte internationale		1	
AGRICULTURE			
Ministère	1		
Corporation du crédit agricole			7
Commission canadienne du blé			2
Rétablissement agricole des Prairies—Administration			1
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION			
Ministère	1	1	
Affaires indiennes		6	
COMMERCE			
Ministère	1		
Office national de l'énergie		1	
DÉFENSE NATIONALE			
Ministère		6	
Forces armées (JAG)			67
FINANCES			
Ministère	1		
Contrôleur du Trésor		1	
Banque d'expansion industrielle			23
JUSTICE			
Ministère*		42	
Enquêtes sur les coalitions		8	
Commission nationale des libérations conditionnelles		1	
Gendarmerie royale du Canada			3
MINES ET RELEVÉS TECHNIQUES			
Ministère	1		

	Détachés du ministère de la Justice	Relevant de la Loi sur le service civil	Soustraits à la Loi sur le service civil
NORD CANADIEN ET RESSOURCES NATIONALES			
Ministère	1	4	
PÊCHERIES			
Ministère		2	
POSTES			
Ministère		1	
PRODUCTION DE DÉFENSE			
Ministère		4	
Corporation commerciale canadienne			1
Corporation de disposition des biens de la Couronne			1
Defence Construction (1951) Limited			2
REVENU NATIONAL			
Douanes et accise		5	
Impôt		29	
Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion		1	
Radio-Canada			3
SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL			
Ministère		3	
SECRÉTARIAT D'ÉTAT			
Ministère		5	
Bureau du séquestre des biens ennemis			1
TRANSPORTS			
Ministère	1	4	
Commission des transports aériens		3	
Commission des transports du Canada		2	
Commission maritime canadienne		1	
Conseil des ports nationaux			5
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent			4
TRAVAIL			
Ministère		2	
Commission d'assurance-chômage		10	
Bureau de l'arbitre (CAC)		2	
TRAVAUX PUBLICS			
Ministère	2	1	
Société centrale d'hypothèques et de logement			6

*Y compris les avocats détachés auprès d'autres ministères, à temps partiel ou à plein temps.

juridiques dont il a été question au chapitre précédent. Il est aidé dans l'exécution de ses fonctions strictement judiciaires par la Division juridique du ministère; celle-ci relève directement du sous-ministre, qui est en même temps sous-procureur général du Canada.

Le solliciteur général, qui est membre du Cabinet, «aide le ministre de la Justice dans les travaux de consultations du ministère de la Justice». Il a pour fonction principale de conseiller le Cabinet sur l'exercice de la prérogative de clémence et de remplir les fonctions de ministre suppléant de la Justice en l'absence du ministre.

Les quarante-deux avocats de la Direction se partagent en sept divisions dont six portent le nom des principaux secteurs entre lesquels se répartissent les services juridiques déjà mentionnés: contestations civiles, législation, droit criminel, droit civil, services consultatifs et questions fiscales (le plus récent service).

La septième division, connue sous le nom de Division des services ministériels, a une importance particulière pour la présente étude. C'est par l'entremise de cette section en effet qu'un certain nombre de ministères parviennent à combler partiellement ou complètement leurs besoins de services juridiques, en obtenant que des avocats de la Justice leur soient prêtés. Des avocats sont ainsi détachés auprès des neuf ministères suivants: Agriculture, Citoyenneté et Immigration, Finances, Nord canadien et Ressources nationales, Bureau du Conseil privé, Travaux publics, Commerce, Mines et Relevés techniques, et Transports.

Dans la mesure du possible, le ministère de la Justice détache un avocat qui est à son service depuis au moins trois ans; mais la pénurie de personnel l'oblige parfois à détacher des avocats moins expérimentés. La durée du service est ordinairement d'au moins quatre ans. Ce système peut facilement s'adapter aux besoins juridiques de chaque ministère. Par exemple, les avocats détachés auprès du ministère du Commerce, du ministère des Mines et des Relevés techniques, et du Bureau du Conseil privé ne servent ces ministères qu'à temps partiel. Dans les ministères du Nord canadien et des Ressources nationales, de la Citoyenneté et de l'Immigration, et des Travaux publics, les avocats détachés de la Justice dirigent la division juridique; les avocats du ministère sont leurs subalternes. On trouve une autre variante aux Transports où l'avocat détaché de la Justice relève du chef du contentieux du ministère.

Les ministères qui participent à ce programme de prêt de personnel en sont satisfaits et dans le dernier chapitre du présent rapport, la Commission

le considère comme un régime auquel pourraient avantageusement participer bien d'autres ministères qui n'en bénéficient pas en ce moment.

Chacune des sept divisions de la Direction juridique du ministère de la Justice est dirigée par un directeur (l'une d'elles a pour chef un sous-ministre adjoint) et compte de deux à neuf avocats. Les avocats sont ordinairement assignés à une division particulière; cependant ils peuvent être appelés à collaborer à des travaux confiés à d'autres divisions, ou être mutés d'une division à une autre. L'aspect le plus frappant de la Direction juridique est peut-être le grand nombre de divisions et le nombre élevé de directeurs: outre les six chefs de division il y a trois sous-ministres adjoints et deux sous-ministres associés qui, tous, sont responsables d'un ou de plusieurs aspects du travail juridique de la Direction. Le travail lui-même ne nécessite pas un tel fractionnement: la raison véritable de cette subdivision très poussée des tâches est bien plutôt le besoin de compenser des échelles de traitements peu élevées en conférant aux avocats le titre de directeur—problème dont il est d'ailleurs question dans une section subséquente du présent chapitre.

LES AVOCATS À L'EMPLOI D'AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Introduction

Près de 60 p. 100 des 295 postes d'avocat dans les autres ministères et organismes sont situés à Ottawa; sauf pour les trois exceptions principales déjà signalées, les avocats travaillent seuls ou par petits groupes.

Les fonctions des avocats varient selon le ministère ou l'organisme, mais de façon générale ils préparent des règlements et des contrats, interprètent les lois et autres textes juridiques, donnent des conseils sur des réclamations, préparent les accords en vue de la vente ou de la location de propriétés au gouvernement ou par celui-ci, et donnent des avis motivés sur les problèmes qui surgissent au cours de l'administration du ministère ou de l'organisme.

Bon nombre d'avocats donnent des opinions juridiques qui aident à l'élaboration des programmes du ministère; ils représentent aussi le ministère ou l'organisme devant des tribunaux administratifs. Ils ne se soucient pas toujours, comme les avocats du ministère de la Justice, de déterminer d'abord si les affaires qui leur sont soumises sont légales ou illégales; leur rôle consiste souvent à trouver les moyens d'appliquer un programme administratif souhaitable.

Étant donné que le ministère de la Justice dirige toutes les contestations, les avocats des contentieux de ministère, à quelques exceptions près, se bornent

à transmettre les renseignements nécessaires. De même, du fait que les poursuites pénales incombent au ministère de la Justice, l'avocat des contentieux de ministère ou d'organisme doit se limiter à trouver les preuves, à les transmettre au ministère de la Justice, et à seconder les agents nommés pour les poursuites. Certains ministères, notamment le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et celui du Revenu national, donnent des instructions à des avocats de l'extérieur dans certains cas. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, c'est au ministère de la Justice qu'incombe la tâche de rédiger les projets de loi. Comme le ministre de la Justice est le conseiller juridique du gouvernement du Canada, bien des problèmes qui soulèvent des questions de droit importantes et compliquées lui sont déférés directement.

En dehors du ministère de la Justice, le plus fort groupe d'avocats au service de l'État est rangé par la Commission du service civil dans la classe dite des «avocats du contentieux de ministère». D'autres sont classés dans plusieurs catégories différentes. Il va sans dire que bon nombre d'avocats du gouvernement ne relèvent pas de la Commission du service civil.

Les avocats du contentieux des ministères

Les cent cinquante-deux postes classés par la Commission du service civil sous le titre de «avocats» ne sont pas groupés en un seul service et ne sont pas non plus organisés selon une hiérarchie uniforme pour tous les ministères. Les désignations diffèrent: «conseillers juridiques», «conseillers généraux», et ainsi de suite. Rares sont les ministères qui—nous l'avons déjà dit—en emploient plus de deux ou trois. Là où ils sont plus nombreux, les avocats sont ordinairement disséminés dans plusieurs divisions et, dans la plupart des cas, dans divers centres en dehors d'Ottawa. Ainsi, le ministère du Revenu national a vingt-neuf postes d'avocat à la Division de l'impôt et cinq à la Division des douanes et de l'accise. Des vingt-deux avocats employés par le ministère des Affaires des anciens combattants, six seulement se trouvent à Ottawa. Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) possède le seul groupe important d'avocats du contentieux à Ottawa.

Étant donné cette répartition fragmentaire de la profession, les occasions d'avancement sont nécessairement rares à moins que l'avocat consente à abandonner la pratique du droit pour s'élever dans la hiérarchie administrative du ministère. Les promotions par voie de mutation entre ministères sont plutôt rares.

Autre personnel juridique dans le Service civil

En dehors des agents du contentieux, d'autres avocats relèvent aussi de la Commission du service civil à divers titres. Par exemple plusieurs avocats chevronnés ont accédé au grade administratif de «fonctionnaire supérieur» afin d'obtenir un traitement supérieur à celui que prévoit l'échelle de la classe des «avocats des contentieux». On en trouve des exemples aux ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, des Affaires des anciens combattants, du Revenu national (Division de l'impôt), ainsi qu'à la Commission des transports. Bien que ces fonctionnaires participent à l'élaboration de la politique générale du ministère, ils s'intéressent en premier lieu aux questions juridiques.

La Division juridique du ministère des Affaires extérieures comprend sept agents du service extérieur et deux agents du contentieux. Les agents du service extérieur sont des agents de carrière qui passent tout au plus quelques années à la Division juridique. Il arrive parfois que le personnel comprenne certains fonctionnaires qui n'ont aucune formation juridique. La Division s'occupe presque uniquement de droit international, la plupart des problèmes de droit interne étant déférés au ministère de la Justice.

Les enquêtes visant à déterminer s'il y a eu infraction à la *Loi des enquêtes sur les coalitions* supposent chez l'enquêteur une connaissance du droit et de certains aspects de l'économie, encore que la Direction des enquêtes ait pour mission véritable de faire respecter la loi. Son personnel d'enquêteurs sur les coalitions comprend donc et des avocats et des économistes. Une fois terminée, l'enquête peut aboutir à un procès devant la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Si, la Commission ayant conclu à un délit, il doit y avoir poursuites, les enquêteurs sur les coalitions aident et conseillent les agents juridiques choisis parmi les avocats en pratique privée pour exercer les poursuites. Ils doivent parfois accompagner les agents au tribunal. En cas d'appel, ils peuvent être appelés à occuper pour le ministère. Certains fonctionnaires ayant une formation juridique sont passés de la Direction des coalitions à la Direction juridique du ministère de la Justice; c'est là une pratique qui indique l'opportunité de réunir les deux groupes au sein du ministère.

Trois membres de la Gendarmerie royale ont étudié le droit et font du travail de nature juridique. Ils remplissent à peu près les mêmes fonctions que les avocats des contentieux de ministère, mais ils ne sont pas recrutés comme avocats des contentieux relevant de la *Loi sur le service civil*. La coutume veut que certains membres de la Gendarmerie comptant un bon nombre d'années de service à leur actif soient désignés pour suivre les cours

d'une école de droit. Ils restent attachés à la Gendarmerie et touchent la solde et les allocations régulières. Le gouvernement acquitte les frais de leur séjour à l'école de droit. Une fois diplômés, on leur confie du travail juridique au quartier-général à Ottawa; au bout de trois à cinq ans, ils sont promus à des postes de caractère non juridique. Ces diplômés en droit n'adhèrent pas à un barreau provincial; ils ne font pas de cléricature et n'acquièrent pas d'expérience dans un bureau d'avocat. C'est un peu, à certains égards, la situation qui existe au Bureau du juge-avocat général de la Défense nationale; il en est question ci-dessous.

Au ministère de la Défense nationale, le travail juridique est confié au juge-avocat général et à son personnel. A part six postes civils d'avocat, les quelque soixante-dix avocats du ministère de la Défense nationale sont des officiers. Trente-trois avocats (y compris ceux du ministère) sont postés à Ottawa; les autres se trouvent ailleurs au Canada ou avec les troupes canadiennes à l'étranger; ils remplissent les fonctions d'avocat de ministère ou s'occupent de questions relatives à la justice militaire. Vingt-deux de ces postes sont des postes juridiques d'état-major et leurs titulaires ne sont pas considérés comme faisant partie de la classe strictement professionnelle. Il y a rotation constante entre les postes d'état-major et les postes juridiques. A Ottawa, le juge-avocat général est comptable au ministre par l'entremise du ministre associé et du sous-ministre.

Les avocats d'organismes ne relevant pas de la Commission du service civil

Divers organismes qui échappent à la compétence de la Commission du service civil ont leur propre service du contentieux. Ce sont Radio-Canada, la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du blé, la Société centrale d'hypothèques et de logement, le Bureau du séquestre des biens ennemis, le Conseil national de recherches, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, *Atomic Energy of Canada Limited, Defence Construction (1951) Limited,* la Corporation de disposition des biens de la Couronne, la Corporation du crédit agricole, le Comité de rétablissement agricole des Prairies, la Banque d'expansion industrielle, le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Les avocats de ces organismes font un travail semblable à celui des avocats des contentieux de ministère; il y a, toutefois, certaines différences. Ainsi, la Société centrale d'hypothèques et de logement nomme et surveille elle-même des agents juridiques qui doivent s'occuper des transactions foncières. Les

avocats de divers organismes doivent remplir des fonctions administratives supérieures en plus de s'occuper du travail juridique.

De tous les organismes énumérés ci-dessus, la Banque d'expansion industrielle a le personnel juridique le plus nombreux. Un seul de ses vingt-trois avocats exerce ses fonctions à Ottawa; les autres pratiquent dans diverses villes à travers le pays. Leurs principales fonctions ont trait aux prêts et aux questions juridiques qui s'y rattachent.

Bien que ces organismes ne soient pas assujettis aux règlements du Service civil, certains empruntent les classifications établies pour les avocats par la Commission du service civil. D'autres ont leur propre échelle de traitements fondée sur une évaluation des titres et des qualités de l'individu ainsi que sur la valeur de son travail; c'est le cas de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Société Radio-Canada, la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du blé, le Bureau du séquestre des biens ennemis et la Banque d'expansion industrielle.

RECRUTEMENT

La Commission du service civil doit remplir 209 des 337 postes qui, aux fins du présent rapport, sont considérés dans la fonction publique comme des postes d'avocat. Plus de la moitié des autres titulaires sont recrutés pour le Bureau du juge-avocat général du ministère de la Défense nationale par des programmes de recrutement des trois armes. Il reste donc une soixantaine de postes remplis de diverses façons par les organismes qui ne relèvent pas de la Commission du service civil.

Le ministère de la Justice aide la Commission du service civil au recrutement des avocats dont elle a besoin pour elle-même ou pour les autres ministères sous sa juridiction. Un avocat chevronné du ministère fait ordinairement partie du jury de sélection et entreprend des tournées de recrutement dans les facultés de droit. Les candidats aux postes d'avocat et aux postes de conseiller juridique n'ont pas d'examen écrit à passer. Cependant le Comité de sélection tient compte des notes obtenues et du rang occupé à la faculté de droit par les candidats.

Le poste de conseiller juridique, particulier au ministère de la Justice, est rempli par voie de concours continu à compter du premier septembre de chaque année. Ce concours est annoncé dans les journaux, ainsi que par l'intermédiaire des barreaux et des facultés de droit. Les conseillers juridiques requis par la Division de droit civil se recrutent par voie de concours publics à la suite d'examens écrits et oraux. La règle qui veut que les nouvelles recrues soient stagiaires pendant un an est rigoureusement appliquée.

Le recrutement pour le groupe plus général d'avocats des contentieux de la classe 1 se fait surtout parmi les plus récents diplômés des facultés de droit, mais tout avocat qui possède les aptitudes requises est libre de s'inscrire au concours. Il arrive que des postes d'avocat au-dessus du niveau de la classe 1 soient remplis par voie de concours publics, mais ces vacances sont ordinairement comblées par avancement au sein du ministère. Les besoins juridiques n'étant pas les mêmes dans tous les ministères, les normes prévues pour les postes d'avocat du contentieux de la classe 1 ont tendance à varier d'un ministère à l'autre; en règle générale cependant, elles sont inférieures aux normes exigées par le ministère de la Justice dans le cas des conseillers juridiques.

Les organismes qui ne relèvent pas de la Commission du service civil ont recours à divers modes de recrutement. La Banque d'expansion industrielle, par exemple, procède par voie d'annonces dans les journaux, et elle adresse des avis aux barreaux et aux avocats en exercice pour leur signaler telle ou telle vacance. Comme preuve de la valeur pratique de cette méthode, il est intéressant de constater que plus de la moitié des 23 avocats à son service exerçaient autrefois à leur propre compte, tandis que six autres travaillaient au contentieux de sociétés de fiducie ou de grandes entreprises commerciales. La Société centrale d'hypothèques et de logement a une méthode bien à elle d'attirer des candidats, elle offre du travail à temps partiel aux étudiants de la dernière année du cours de droit. Cette forme d'apprentissage peut se poursuivre jusqu'aux derniers examens du candidat au barreau; on propose alors à ce dernier un emploi permanent.

Interrogés au cours de la présente enquête, les doyens des facultés de droit des universités canadiennes se sont déclarés en faveur de l'extension du principe de l'apprentissage. Ils sont d'avis que le gouvernement devrait accepter les nouveaux diplômés comme stagiaires au ministère de la Justice et dans d'autres ministères appropriés. Ou encore, le gouvernement pourrait étendre au delà de l'admission au barreau l'emploi de nature temporaire ou stagiaire. Les doyens des facultés de droit ont aussi souligné le besoin d'une bonne brochure, comparable à celle distribuée déjà par le ministère de la Justice, indiquant les carrières juridiques et les possibilités d'avancement dans la fonction publique. Vos commissaires appuient cette idée car ils y voient un élément essentiel de tout programme de recrutement visant à attirer les meilleurs diplômés de nos facultés de droit.

A propos de la nécessité de faire une plus large publicité aux carrières juridiques qui s'offrent aux jeunes avocats dans la fonction publique, la question se pose de savoir s'il est préférable de recruter des avocats possédant

quelques années d'expérience dans la pratique du droit. Disons à ce sujet que le ministère de la Justice a formé un bon personnel d'avocats en recrutant des sujets plus ou moins directement après leur admission au barreau, et en limitant l'âge d'admissibilité à vingt-sept ans. D'autres ministères, particulièrement ceux de la Production de défense et des Affaires des anciens combattants ont préféré recruter des avocats plus expérimentés.

Il est vrai que l'avocat qui possède une longue expérience de la pratique du droit peut être immédiatement utile aux ministères qui exigent de ses avocats une connaissance générale de la chose juridique commerciale et des problèmes pratiques en affaires.

D'autre part, pour établir un service offrant de bonnes perspectives, on doit recruter des jeunes gens compétents au niveau inférieur et leur donner la possibilité de se tailler une carrière permanente par avancement aux postes supérieurs. Les jeunes qui possèdent les aptitudes intellectuelles nécessaires s'adaptent facilement et on peut les faire passer beaucoup plus avantageusement d'un service juridique à un autre; cette qualité se révélera précieuse lorsqu'il s'agira de donner de l'expansion au système qui consiste à détacher les avocats de la Justice à d'autres ministères. Sans compter que c'est parmi les jeunes candidats qu'on peut plus facilement former des avocats aptes au travail juridique du gouvernement, par exemple rédiger des lois ou des règlements. Une considération d'ordre pratique milite en faveur de ce genre de recrutement: c'est que les échelles de traitements prévoient une rémunération initiale d'environ $5,000, ce qui n'est guère suffisant pour attirer les avocats d'une certaine expérience pratique. De plus, les traitements offerts aux niveaux plus élevés se comparent trop mal aux revenus moyens d'avocats compétents et expérimentés de l'extérieur pour attirer qui que soit, sauf quelques rares sujets.

La situation qui régnait durant les années de crise économique permettait au gouvernement de recruter des avocats d'une certaine expérience dans la pratique du droit. Aujourd'hui, l'accroissement du nombre des diplômés en droit a suivi à peine le rythme accéléré de l'expansion démographique et industrielle. Aussi la perspective d'attirer des avocats plus expérimentés vers les services du gouvernement se limite-t-elle à certains cas particuliers où les salaires et les autres avantages sont supérieurs aux normes de la Commission du service civil.

La nature du travail juridique varie sensiblement d'un ministère à l'autre, comme aussi les qualités intellectuelles et l'expérience exigées des avocats. Dans ces circonstances, il n'est certes pas souhaitable de ne prévoir qu'un seul régime uniforme de recrutement. Le gouvernement continue d'avoir besoin

pour ses services juridiques d'avocats expérimentés possédant des aptitudes spéciales, mais il ne semble pas être dans une position concurrentielle favorable. Étant donné les exigences d'un service juridique ou les sujets seraient détachés auprès des divers ministères selon un système de rotation, et vu l'échelle de traitements en vigueur, on devrait s'efforcer toujours davantage d'attirer les diplômés jeunes et alertes de nos facultés de droit. Mais là encore il y a lieu de distinguer entre les besoins relativement spécialisés d'un ministère comme celui de la Justice et les exigences plus modestes d'autres ministères quant aux aptitudes de leurs avocats. Il semblerait logique d'établir plusieurs taux de rémunération de départ de façon à faciliter le classement d'un postulant particulièrement qualifié.

CONDITIONS D'EMPLOI

Classification et traitements

MINISTÈRE DE LA JUSTICE: Les avocats du ministère de la Justice se rangent dans la catégorie des «conseillers juridiques» pour laquelle sont prévus trois niveaux de traitements s'étendant de $4,740 à $8,340. Une classe supplémentaire, celle de conseiller juridique senior, conduit à un traitement maximum de $13,750. Ceux qui remplissent des fonctions administratives sont classés comme directeurs, sous-ministres adjoints ou sous-ministres associés. Selon les chiffres publiés par le ministère du Revenu national, le revenu moyen des avocats s'est établi en 1959 à $14,123. Ces chiffres servent à expliquer la prolifération des postes de surveillant, soit treize sur un peu plus de quarante avocats; c'est ainsi que le ministère a résolu le problème qui consiste à retenir ses avocats les plus précieux et les plus expérimentés malgré les offres alléchantes de l'extérieur.

Contrairement aux autres ministères, celui de la Justice peut, grâce à une bonne organisation de la carrière juridique, faire monter les jeunes avocats assez rapidement jusqu'au niveau de $10,000. Pour les conseillers juridiques, le traitement initial est effectivement d'environ $400 au-dessus du minimum prévu à l'échelle, et pendant les cinq premières années, un avancement et des augmentations rapides permettent au ministère de soutenir assez bien la concurrence avec l'extérieur. C'est entre la cinquième et la dixième année de service que la rémunération cesse d'être suffisante pour faire face à cette concurrence. Ainsi, au cours des cinq dernières années, le ministère a perdu cinq hauts conseillers juridiques seniors. La jeunesse des avocats du ministère de la Justice est soulignée par le fait que l'âge moyen est de trente-cinq ans et qu'environ 90 p. 100 de ces avocats ont été admis au barreau depuis 1951,

comparativement à 30 p. 100 seulement chez les agents du contentieux. Le ministère de la Justice manque donc d'avocats possédant une longue expérience; cet état de choses explique peut-être certaines allégations de ministères sur le caractère «académique» des décisions du ministère de la Justice.

Le régime de promotions à outrance, adopté par le ministère afin de parer à l'insuffisance des traitements maximums de ses professionnels, crée une hiérarchie de postes d'administrateurs qui n'a rien de pratique; elle impose des fardeaux administratifs à des conseillers seniors qui devraient consacrer tout leur temps à leurs fonctions juridiques; enfin, elle suscite du mécontentement parmi les autres personnels juridiques. Il est clair que la solution ne consiste pas à obliger les avocats à participer à la direction ou à l'administration.

L'amélioration des traitements des avocats des classes plus élevées devrait permettre au ministère de combler l'éternelle pénurie de personnel qui l'empêche de rédiger une plus forte proportion des règlements, de participer plus pleinement aux contestations fiscales, ou de fournir des avocats aux autres ministères et organismes.

AUTRES AVOCATS AU SERVICE DU GOUVERNEMENT: En dehors du ministère de la Justice, le plus fort groupe d'avocats du gouvernement se divise en sept classes allant de l'avocat de la classe 1, qui débute à $4,740, à l'avocat de la classe 7, dont le traitement maximum est de $13,500. Au delà de ce niveau les avocats doivent passer à la catégorie des fonctionnaires supérieurs —cinq l'ont fait jusqu'ici—pour obtenir de meilleurs traitements (de $14,000 à $18,000). Il semble y avoir trop de classes, d'où les distinctions subtiles dans la description des fonctions tenant compte des qualités et des aptitudes des titulaires. Si l'on adoptait la proposition concernant l'intégration des services juridiques, il y aurait lieu de reviser la classification du personnel juridique afin de la simplifier et de la rendre plus uniforme, d'établir un service où les avocats pourraient vraiment faire carrière, d'améliorer tant le recrutement que les perspectives d'avancement, et de favoriser une rémunération proportionnée au mérite.

En dehors de la classe des agents du contentieux, les traitements et le classement des avocats varient énormément. Aux Affaires extérieures, les avocats s'intègrent dans un plan de carrière diplomatique et se classent comme agents du service extérieur, dont le traitement va, pour les dix classes, de $4,380 à $18,000. La catégorie d'agent des enquêtes sur les coalitions (classes 1 à 6) et d'agent senior des enquêtes sur les coalitions, particulière à la Division des enquêtes sur les coalitions, s'applique uniformément aux avocats, aux économistes et aux comptables, et l'éventail des traitements s'étend de $4,380 à $15,000. Ces classes et ces échelles de traitements se

comparent à peu près à celles des avocats de ministère, si ce n'est que les maximums sont plus élevés. Quant aux avocats à l'emploi d'organismes qui ne relèvent pas de la commission du service civil, leurs traitements ont tendance à être plus élévés et permettent de mieux soutenir la concurrence avec «pratique privée».

Au Bureau du juge-avocat général du ministère de la Défense nationale, traitements et classes sont fondés sur le grade militaire, et même si l'on ajoute l'allocation de subsistance à la solde de base, la rémunération des avocats du juge-avocat général est bien inférieure à celle de leurs homologues civils, exception faite de deux avocats de ministère. On ne leur verse pas, comme aux médecins et aux dentistes militaires, de supplément de solde en reconnaissance de leur statut professionnel; sans compter que leur avancement est plus lent que celui des avocats des ministères civils; et lorsqu'au cours des quelques dernières années ceux-ci ont obtenu des augmentations importantes de traitement, les avocats militaires n'ont pas obtenu d'augmentation analogue. C'est pourquoi le nombre des démissions et des mises à la retraite a dépassé celui des nouvelles recrues; de fait, dans les dix mois qui ont précédé le mois de septembre 1960, qui est pris comme base de comparaison, les forces armées n'ont pas reçu une seule demande d'enrôlement à titre d'avocat. L'âge de la retraite obligatoire vient compliquer la difficulté: les officiers de grade équivalent à celui de capitaine prennent leur retraite entre 45 et 47 ans; au niveau de colonel la retraite se prend entre 53 et 55 ans, alors que dans le service civil, la retraite n'est généralement obligatoire qu'à soixante-cinq ans.

Il est manifeste qu'on devrait soit employer plus d'avocats à titre civil, soit verser une allocation de statut professionnel supérieure aux taux de base maintenant versés aux avocats militaires, comme on le fait pour les médecins et les dentistes des forces armées. On devrait songer en même temps à l'opportunité de modifier les règles concernant le droit à la pension et l'âge de mise à la retraite des avocats militaires afin de les rendre plus conformes à ceux des autres avocats de la fonction publique.

Formation et statut professionnel

Il y a peu de cours réguliers de formation à l'intention des avocats dans la fonction publique. La Division de la formation et du développement du ministère de la Production de défense offre certains cours aux avocats pour leur permettre de mieux comprendre les problèmes juridiques que posent la préparation de contrats et la rédaction d'opinions.

Le ministère des Affaires extérieures offre à ses agents du service extérieur qui ont une formation juridique un certain entraînement qui consiste en un

séjour—pour des périodes qui sont parfois remarquablement brèves—au Contentieux. Comme complément, il arrive aussi qu'on donne de brefs cours de droit international à l'académie de La Haye, et qu'on permette d'assister à des réunions de l'Association du droit international; dans l'un et l'autre cas le ministère paie en partie ou en entier les dépenses de l'employé.

Au Bureau du juge-avocat général, les plus jeunes employés reçoivent une nouvelle affectation tous les deux ou trois ans, tandis qu'au bureau d'Ottawa les avocats changent d'emploi chaque année ou tous les deux ans. La rotation des jeunes avocats se pratique aussi à la Division de l'impôt du ministère du Revenu national; dans ses principaux bureaux régionaux le ministère des Affaires des anciens combattants considère ses recrues comme des stagiaires.

Aucune rotation systématique des employés entre les diverses divisions n'est prévue au ministère de la Justice. La formation consiste essentiellement en une surveillance directe et attentive des nouveaux avocats par un membre expérimenté du personnel.

Il est important qu'un groupe professionnel attitré reste en relation avec les autres membres de la profession en dehors des services du gouvernement. A quelques exceptions près, tous les avocats du gouvernement ont été admis à la pratique du droit dans au moins une province du Canada et sont membres du barreau de leur province. Comme groupe cependant, ils ont tendance à rester relativement isolés des autres membres de la profession, du fait surtout qu'ils sont concentrés à Ottawa. Ainsi, moins de 40 p. 100 d'entre eux sont membres du barreau de la province où ils travaillent. Le tiers peut-être fait partie de l'Association du Barreau canadien, alors que près des deux tiers de leurs collègues qui exercent à leur propre compte en sont membres. Les droits annuels de près de la moitié des avocats du gouvernement sont acquittés par le ministère qui les emploie—pratique qui, si elle est légitime pour certains, devrait l'être pour tous.

3

L'AGENT JURIDIQUE

INTRODUCTION

Il fut une époque où la plus grande partie du travail juridique du gouvernement fédéral, y compris la rédaction des lois, était faite par des avocats exerçant à leur propre compte, et dont les services étaient retenus occasionnellement. On a encore beaucoup recours à leurs services pour les contestations civiles, les poursuites pénales et les transactions foncières. Aujourd'hui, des agents juridiques s'occupent d'environ 75 p. 100 des contestations fiscales et de 25 p. 100 des autres contestations civiles. Il n'y a pas de chiffres complets à ce sujet, mais il est avéré que dans les seules cours régulières, à un certain moment de l'année 1961, environ 350 agents s'occupaient de contestations civiles et 125 autres de causes fiscales. Au cours des années civiles 1959 et 1960, on a retenu les services d'agents juridiques dans 11,913 cas de poursuites. A l'exception des transports de propriétés par le gouvernement, les transactions foncières sont confiées presque exclusivement à des agents juridiques et, ainsi qu'il a déjà été noté, il y a dans ce domaine environ 80 nouvelles opérations chaque mois.

Certaines sociétés de la Couronne emploient des agents juridiques parce qu'elles n'ont pas d'avocats à leur propre service. Ces agents juridiques sont aussi appelés à représenter le gouvernement à l'étranger, ou devant des commissions d'enquête, ou encore dans le domaine des relations industrielles. Mais ce sont là des cas exceptionnels; nous nous bornerons donc à traiter ici de leur rôle dans les contestations civiles, dans les poursuites et dans les transactions foncières, domaines où des agents sont ordinairement appelés à agir pour le gouvernement.

LE CHOIX DES AGENTS JURIDIQUES

Sauf dans de très rares cas, les agents juridiques sont nommés directement par le ministre de la Justice ou sous sa direction, et ce, en vertu de l'autorité que lui confère la loi de conclure des contrats pour «l'exécution de services juridiques». Il arrive souvent aux organismes qui désignent leurs propres agents juridiques de consulter le ministre avant d'agir.

Lorsque l'on requiert les services d'un agent juridique, le choix se fait d'après une liste approuvée par le ministre, et la division légale en est avisée.

Les agents sont ordinairement nommés pour chaque affaire en particulier; il est arrivé toutefois au ministère de nommer des agents juridiques permanents pour certains genres de poursuites pénales ou de transactions foncières. C'est ce qui se produit dans les poursuites relatives à l'opium et aux autres stupéfiants, ou lorsqu'il s'agit de délits contre la *Loi sur l'assurance-chômage*. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, de nombreux cas de poursuites pénales sont confiés à des avocats dont le rôle est semblable à celui de procureur de la Couronne dans les provinces.

Au Canada, dix organismes du gouvernement nomment leurs propres agents juridiques; quelques-uns le font sans consulter qui que soit. Certains ministères ont recours aux services d'avocats à l'étranger. Le ministère des Affaires extérieures oblige les missions diplomatiques à obtenir l'approbation de l'administration centrale pour toute dépense au delà de $25, mais la mission diplomatique choisit elle-même l'agent juridique. D'autres ministères et organismes qui ont des représentants à l'étranger consultent parfois la mission canadienne de l'endroit mais choisissent eux-mêmes l'avocat pour certains genres de causes; dans d'autres cas, ils demandent au ministère de la Justice de désigner l'avocat. Des considérations d'ordre géographique influent sur la façon de procéder, mais bien qu'il existe des instructions permanentes à ce sujet, il est clair qu'on devrait délimiter plus nettement les zones de responsabilité.

LES AGENTS JURIDIQUES: DIRECTIVES ET SURVEILLANCE

Les agents juridiques spéciaux font l'objet d'une surveillance plus ou moins rigoureuse. Tous reçoivent de la Division juridique du ministère de la Justice au moins un exemplaire imprimé des «Instructions aux agents du ministère de la Justice»; avec la lettre qui l'accompagne, ce document constitue la base du contrat d'engagement de l'agent. Dans la plupart des cas de contestation civile le ministère exerce une surveillance et un contrôle rigoureux sur les agents désignés. Dans le passé, le ministère du Revenu national a traité directement avec l'agent dans les contestations fiscales. Depuis la création

récente d'une division fiscale au ministère de la Justice, les méthodes évoluent. Il est évident que les méthodes actuelles entraînent beaucoup de chevauchement, car le ministère du Revenu national et celui de la Justice s'occupent tous deux du contrôle et de la surveillance des agents.

Dans la plupart des causes pénales, la Gendarmerie royale ou le ministère ou organisme intéressé donne à l'agent juridique des instructions précises; le ministère de la Justice n'a pas alors à intervenir. Celui-ci a un droit de regard sur le travail de tous les agents qui occupent pour le gouvernement dans les transactions d'acquisition ou de liquidation de terrains par la Couronne, sauf lorsque les transactions intéressent des organismes tels que la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Corporation du crédit agricole ou le Directeur du service chargé d'appliquer la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants;* ces organismes traitent directement avec les agents juridiques. Dans de nombreux cas, le service du contentieux du ministère ou de l'organisme collabore étroitement avec le ministère de la Justice lorsqu'il s'agit de donner des instructions à l'agent ou de surveiller son travail; il lui arrive même d'assumer la pleine et entière responsabilité à cet égard.

HONORAIRES, COMPTES ET PAIEMENT DES AGENTS JURIDIQUES

Le sous-ministre de la Justice fixe les honoraires et taxe (c'est-à-dire vérifie et approuve) les mémoires de frais des agents juridiques nommés par son ministère ainsi que les mémoires de certains agents choisis par des organismes de la Couronne.

Les «Instructions générales aux agents» renferment une liste d'honoraires et de frais applicables à travers le Canada aux causes jugées par voie sommaire, aux acquisitions de terrains et aux perceptions, ainsi qu'à toutes les autres affaires nécessitant les services d'agents dans les diverses régions. La liste d'honoraires ne fait pas mention des contestations civiles et, de fait, le tarif dans ces cas diffère souvent de celui que prévoient les «Instructions».

Au ministère de la Justice, les directeurs des divisions des contestations civiles, du droit criminel, des affaires fiscales et du droit civil sont chargés de taxer les mémoires de frais soumis par les agents juridiques dans leurs domaines respectifs. Dans la limite des honoraires prévus, ils usent de beaucoup de discrétion et de jugement, et aucune norme ni aucun principe fixe ne déterminent quelle mesure de discrétion est permise dans tel ou tel cas. On tient compte du degré d'expérience de l'agent, du lieu où il habite, ainsi que de la nature et de la difficulté des services juridiques qu'il a rendus. La taxation est sans appel.

L'administration de la justice au Yukon et dans les Territoires du Nord-

Ouest suscite des problèmes au ministère de la Justice lorsqu'il s'agit d'indemniser les avocats chargés de la défense de personnes indigentes. Étant donné la difficulté qu'il éprouve à retenir les services d'avocats pour la défense et le refus des juges de se charger de certains genres de causes en l'absence de défenseurs, le ministère a dû hausser le montant des honoraires prévus.

Le ministère ou l'organisme qui est autorisé à nommer ses propres agents juridiques fixe ordinairement leurs honoraires et taxe leurs mémoires de frais. Il y a une exception: les comptes relatifs au travail exécuté pour le Directeur du services chargé d'appliquer la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* sont taxés par le ministère de la Justice. Les honoraires versés par ces organismes ne sont pas uniformes. A l'étranger, c'est le ministère ou l'organisme intéressé qui fixe les honoraires et approuve le compte. Aux Affaires extérieures, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue une juste rémunération des agents juridiques à l'étranger, le ministère s'en remet à la recommandation de la mission intéressée.

Dans presque tous les cas, le ministère ou l'organisme pour lequel le travail a été exécuté acquitte le compte de l'agent; toutefois, le ministère de la Justice paie lui-même les honoraires des agents juridiques dans les causes criminelles jugées au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest. Plusieurs ministères et organismes acquittent cependant les frais juridiques des commissions ou des filiales qui relèvent de leur compétence ou dont ils ont la maîtrise. Dans le cas de la Société centrale d'hypothèques et de logement, de la Corporation du crédit agricole et de la Banque d'expansion industrielle, c'est l'emprunteur qui acquitte les honoraires de l'agent dont on a retenu les services.

COÛT DES AGENTS JURIDIQUES

Le gouvernement fédéral verse à l'heure actuelle bien au delà d'un million de dollars par an aux agents juridiques. Voici des chiffres fondés sur les rapports soumis par 52 ministères et organismes au cours d'une période de cinq ans:

Tableau 5—COÛT DES AGENTS JURIDIQUES EMPLOYÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1956-1957	$1,104,888	1959-1960	$1,273,210
1957-1958	898,630	1960-1961	1,444,237
1958-1959	1,103,644		

On constatera qu'il y a eu augmentation constante au cours des quatre dernières années financières; or cet état de choses est peut-être directement attribuable à l'insuffisance de personnel au ministère de la Justice, insuffisance dont nous avons déjà fait mention.

Il y a certes des secteurs où le recours à des agents juridiques spéciaux n'a pas donné les résultats auxquels on pouvait s'attendre, constatation qui ne reflète nullement sur la compétence des agents juridiques en général. Même si l'on jugeait souhaitable de ne plus employer d'agents juridiques, la chose ne pourrait se faire du jour au lendemain: il s'écoulerait au contraire bien des années avant que des avocats du gouvernement employés à plein temps puissent combler ce vide. Néanmoins, certains changements s'imposent.

Le ministère de la Justice tient à conserver un droit de regard sur toutes les contestations civiles; dans ce domaine, les ministères ont formulé peu de griefs. Le ministère de la Justice retire petit à petit le travail spécialisé aux agents juridiques, leur laissant les menues affaires courantes, par exemple les réclamations dans les cas d'accidents d'automobile. Le changement constant d'agents oblige à donner sans cesse de nouvelles instructions. Il est d'ailleurs certain que les modes de leur sélection sont périmés. D'autre part, l'expérience qu'acquièrent les agents permanents les rend compétents et l'on peut abréger ainsi le temps nécessairement consacré à leur communiquer des directives et à surveiller leur travail. Vos commissaires sont de l'avis de ceux qui prétendent que les agents spéciaux devraient être remplacés par des agents permanents chaque fois que la chose est possible.

Bien que l'échelle des honoraires des agents juridiques soit assez souple, on lui fait le grief d'être plutôt basse, ce qui influe probablement sur le nombre d'avocats intéressés à s'occuper du travail juridique du gouvernement. On devrait reviser l'échelle de manière à fixer les honoraires à des niveaux normaux, compte tenu de la nature du travail à exécuter.

L'emploi d'agents entraîne, il va sans dire, une somme additionnelle de paperasserie administrative. Les agents, le ministère intéressé et le ministère de la Justice doivent préparer de nombreuses copies de tous les documents, y compris les lettres. Aussi certains dossiers révèlent-ils des chevauchements nombreux.

Le choix des agents juridiques se fait bien souvent selon des méthodes à la fois coûteuses et lentes. Par exemple, lorsqu'une sous-division locale de la Gendarmerie royale a besoin d'un agent juridique, elle doit communiquer avec le quartier-général à Ottawa; celui-ci s'adresse à son tour au ministère de la Justice. Ce dernier communique sa réponse à la Gendarmerie royale, à Ottawa, laquelle la transmet à la sous-division locale par l'entremise de la division régionale. Si l'agent refuse l'affaire, on recommence tout le processus. Entre-temps, la police doit demander le renvoi à une autre audience, d'où

retards injustes pour l'accusé. Des difficultés semblables surgissent lorsqu'il s'agit d'obtenir des agents dans des cas d'urgence, par exemple lorsqu'un navire est impliqué dans l'affaire et qu'il importe d'agir avec rapidité. On devra peut-être faire des appels interurbains, puis confirmer ceux-ci au moyen de lettres expédiées par voie ordinaire, pour aboutir, peut-être, à l'imposition d'une faible amende. Bien des ministères estiment que leur personnel qui doit exécuter la plus grande partie du travail préparatoire, étant donné sa connaissance particulière du sujet, pourrait s'occuper d'une bonne partie du travail maintenant confié à des agents.

Dans les grands centres, où la demande de services juridiques est forte et constante, des avocats du gouvernement établis dans des bureaux auxiliaires pourraient probablement exécuter le travail de façon plus économique que les agents juridiques. Là où l'on continuerait de recourir aux services d'agents juridiques, le bureau auxiliaire pourrait exercer une surveillance plus étroite.

Dans les Territoires, les grandes distances et la population clairsemée suscitent de nombreux problèmes d'administration de la justice. Par exemple, il y a à Yellowknife trois avocats dont un agit pour le Ministère public. On doit choisir les avocats de la défense parmi les deux autres ou parmi les quelques avocats de la province qui sont également membres des barreaux des Territoires. Une situation semblable existe à Whitehorse. Les allocations accordées ailleurs, dans les régions urbaines, ne tiennent pas compte des grandes distances, non plus que des délais, des difficultés et des dangers dont s'accompagne le transport dans ces territoires. L'avocat qui consent à occuper pour la défense peut se voir obligé de faire une envolée périlleuse dans une région isolée. Même si l'affaire ne dure qu'une demi-journée (alors qu'il recevra $50 pour ses honoraires plus une faible allocation pour la durée du voyage), il devra peut-être s'absenter de son bureau pendant cinq ou six jours. Inutile d'ajouter que les avocats conseil et les agents spéciaux sont peu nombreux dans les Territoires.

En ce qui concerne les services juridiques à l'étranger, la difficulté fondamentale vient de ce que les zones de responsabilité du ministère des Affaires extérieures, du ministère de la Justice et des autres ministères et organismes intéressés ne sont pas clairement définies. Il existe une certaine confusion qu'il y aurait lieu de dissiper au sujet du choix et de la direction des agents, ainsi qu'au sujet du paiement de leurs comptes. Cette confusion naît des dispositions généralement peu satisfaisantes qui ont trait aux services juridiques internationaux, dispositions qui font l'objet d'une étude plus approfondie dans le chapitre qui suit.

4

L'INTÉGRATION DES SERVICES JURIDIQUES

INTRODUCTION

Les chapitres précédents présentent un exposé analytique des dispositions prises pour assurer des services juridiques, ainsi que des problèmes suscités par le recrutement d'avocats pour les divers services de l'État. Il y est question à divers endroits des avantages d'une intégration de ces services juridiques et de la nécessité des bureaux auxiliaires. Or le moment est venu d'exposer de façon plus explicite la thèse en faveur de l'intégration et les raisons pour lesquelles il y aurait lieu de prévoir plusieurs exceptions importantes à une intégration totale.

Pour plusieurs avocats à l'emploi du gouvernement, les perspectives sont loin d'être satisfaisantes. Dans bon nombre de ministères, de petits groupes d'avocats du contentieux, de par leur profession, souffrent d'isolement, et les mutations entre ministères sont rares. Il en résulte que certains avocats doivent consacrer beaucoup trop de temps à un travail juridique qui ne met pas pleinement à contribution leurs aptitudes professionnelles. L'occasion de se perfectionner que pourraient leur offrir certaines tâches juridiques particulièrement difficiles est parfois réservée aux plus anciens plutôt qu'aux plus compétents. La somme de travail varie énormément entre les périodes creuses et les périodes de pointe, de sorte qu'un avocat employé à plein temps est parfois inoccupé alors qu'à d'autres moments il faudrait plusieurs avocats.

Ces circonstances concourent à écarter du service public de nombreux diplômés de nos facultés de droit; peut-être sont-elles aussi un peu la cause du passage des plus jeunes avocats des services de l'État à la «pratique privée». Jointes à l'insuffisance des traitements versés aux avocats chevronnés,

elles expliquent que le gouvernement ait de la difficulté à recruter et conserver des avocats expérimentés.

Parmi les tâches les plus importantes dévolues aux avocats du service public, la rédaction initiale des lois et des règlements, et les conseils à donner sur leur application dans certains cas particuliers exigent de l'avocat une certaine mesure d'indépendance, ce qui le place un peu en marge de l'activité régulière du ministère. Les avocats sont souvent appelés à participer à l'élaboration des programmes du ministère; ils deviennent alors si étroitement liés à la direction que leur aptitude à donner des opinions impartiales en est compromise. A l'autre extrémité de l'échelle, on trouve des avocats à qui on assigne des tâches mécaniques que des préposés aux écritures pourraient exécuter de façon fort convenable et à bien meilleur compte. Là où cela se produit, les aptitudes professionnelles tombent en friche. Isolé des membres de sa profession, l'avocat qui est seul dans un ministère n'a malheureusement pas accès à une bonne bibliothèque juridique, outil indispensable à l'homme de loi.

Il semble à vos commissaires que l'intégration des avocats isolés dans les ministères en un seul service juridique gravitant autour du ministère de la Justice offre le remède le plus pratique—sinon une panacée universelle—à bon nombre des maux actuels.

Outre les personnels juridiques de certains organismes à caractère commercial et indépendant, la Commission exclut explicitement, en entier ou en partie, du service intégré ici envisagé, les personnels juridiques des cinq services suivants:

- Le Bureau du juge-avocat général au ministère de la Défense nationale.
- La Division juridique du ministère des Affaires extérieures.
- Le Service du contentieux de la Division de l'impôt au ministère du Revenu national.
- Les avocats des pensions au ministère des Affaires des anciens combattants.
- Les agents juridiques de la Gendarmerie royale du Canada.

Ces exceptions se fondent sur au moins un des trois éléments qui rendent les postes des avocats de ces cinq groupes juridiques assez différents de ceux des autres avocats des contentieux de ministère dont vos commissaires proposent l'intégration en un seul service. D'abord, dans ces services, le corps de lois et de procédures et les questions juridiques connexes diffèrent peut-être tout à fait des lois et des procédures dont doit ordinairement s'occuper l'avocat du contentieux ou l'avocat du ministère de la Justice; nous voyons là la principale raison d'exclure d'un service intégré tant les questions de droit international

intéressant les Affaires extérieures que les problèmes de droit militaire du juge-avocat général.

En second lieu, la nature même du travail peut nécessiter un rapport étroit entre le personnel juridique et les fonctionnaires qui appliquent la loi; la rupture de ce lien organique provoquerait, comme on l'a si bien dit, une «saignée» de la fonction tout entière. C'est pourquoi il est recommandé que la section juridique du Revenu national (Division de l'impôt) et les agents juridiques de la Gendarmerie royale soient partiellement dissociés du régime d'intégration projeté.

Et enfin, la fonction dévolue aux avocats peut bien nécessiter des aptitudes d'un tout autre ordre plutôt qu'une compétence strictement juridique. C'est ce qui motiverait l'exclusion des avocats des pensions du ministère des Affaires des anciens combattants dont le travail se rattache avant tout au domaine du bien-être social.

LES SERVICES JURIDIQUES EXCLUS

Le Bureau du juge-avocat général

L'exposé déjà fait du personnel et des fonctions du Bureau du juge-avocat général démontre que le groupe est assez nombreux pour assurer une carrière satisfaisante et complète aux avocats et qu'il y a là une variété suffisante de travaux juridiques intéressants pour attirer des recrues, pourvu qu'on relève l'échelle de traitements.

Dans une certaine mesure, le travail exécuté chez le juge-avocat général diffère assez peu du travail des avocats des ministères civils. Son caractère particulier tient à la nécessité d'administrer la justice militaire, c'est-à-dire, en particulier, de diriger les cours martiales et de reviser les décisions rendues par ces tribunaux. De fait, le juge-avocat général agit à la fois comme procureur de la Couronne et comme juge dans les cours martiales; c'est une situation qui, au Royaume-Uni, a rendu nécessaire la nomination d'un juge-avocat général et d'un personnel civil pour s'occuper des aspects purement judiciaires de cette fonction. Au Canada, le Bureau du juge-avocat général est organisé de manière à séparer nettement le rôle de juge de celui de procureur, chacun de ces rôles étant confié à une section distincte. Jamais l'accusé ou l'avocat de la défense n'a prétendu que cette juxtaposition de deux fonctions, en apparence incompatibles, était inéquitable. Dans les forces armées du Canada, les officiers qui exercent le commandement jugent eux-mêmes une plus grande variété de petites infractions (qui nécessitent des mesures disciplinaires) que leurs homologues du Royaume-Uni. C'est pourquoi le nombre de cours martiales et d'affaires juridiques connexes est rela-

tivement plus restreint. Il est douteux que la situation justifie la nomination d'un personnel distinct pour la fonction judiciaire.

La principale raison d'exclure du projet d'intégration le Bureau du juge-avocat général, c'est que la plupart de ses avocats sont des militaires. Les exigences des forces armées obligent à voyager et à séjourner dans les camps et les établissements militaires au Canada et à l'étranger. Or les avocats civils, qui ne sont pas soumis à la discipline militaire, ne pourraient vraiment pas remplir ce rôle de façon satisfaisante. D'ailleurs, l'impossibilité pratique de faire passer des avocats en uniforme à des postes dans les divers ministères civils nuirait à l'aspect principal du plan d'intégration qui est de faciliter la rotation des employés.

Un autre élément du travail exécuté par le Bureau du juge-avocat général milite en faveur du maintien de cet organisme comme groupement juridique distinct. Près du tiers des avocats du Bureau du juge-avocat général détiennent des postes d'état-major; leurs fonctions consistent surtout à interpréter, pour la gouverne des officiers d'état-major, les opinions et les décisions du juge-avocat général. Ces officiers assurent une liaison efficace entre le service juridique central et le personnel militaire, réduisant ainsi le nombre d'affaires soumises au juge-avocat général. Cependant, les avocats des forces armées font partie intégrante de l'administration militaire; l'officier du Bureau du juge-avocat général doit connaître les rouages de l'état-major. Dans l'ensemble, il ne serait pas pratique de confier ces postes à des avocats civils.

Néanmoins, il existe au sein du ministère de la Défense nationale quelques postes d'avocats dont les titulaires sont recrutés sous le régime de la *Loi sur le service civil* et qui ne font pas partie du Bureau du juge-avocat général. Ces avocats devraient être incorporés au service général dont nous proposons l'établissement; ils relèveraient donc du ministère de la Justice.

Le ministère des Affaires extérieures

On a souligné plus haut, dans le présent rapport, combien certains ministères (autres que le ministère des Affaires extérieures lui-même) sont impliqués dans des questions de droit international. On a indiqué en outre que les services juridiques consacrés à cette branche particulière du droit ne sont pas satisfaisants, loin de là. Enfin on a signalé dans ce domaine une absence presque totale de collaboration.

Un moyen de corriger cette anomalie consisterait à incorporer au service juridique projeté, sous l'égide du ministère de la Justice, tous les avocats qui s'occupent de droit international. Cependant, le droit international est

bien différent du droit interne et du droit constitutionnel dont s'occupent les avocats du ministère de la Justice et ceux des autres ministères civils. Le droit international est intimement lié aux négociations et aux rapports avec d'autres nations, dans les hautes sphères de la diplomatie. Dans la négociation de traités, en particulier, il faut des spécialistes en droit international qui travaillent de concert avec les négociateurs en vue d'assurer l'équilibre entre les considérations diplomatiques et les répercussions juridiques. Bref, il faudrait des avocats qui soient au courant des engagements du Canada en vertu d'autres traités. Pour les raisons précitées, cette branche du droit devrait être confiée au ministère des Affaires extérieures, car il occupe une position stratégique dans les négociations internationales et la conclusion de traités avec d'autres pays.

Mais les relations peu satisfaisantes entre le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Justice ne s'amélioreront pas pour autant. On n'aura pas davantage remédié aux inconvénients qui proviennent des efforts individuels des ministères à pourvoir eux-mêmes à leurs besoins de services dans ce domaine hautement spécialisé. Des réformes marquées de l'organisation et du fonctionnement de la Division juridique du ministère des Affaires extérieures s'imposent si l'on veut en arriver à une solution vraiment pratique.

Ce qu'il faut, c'est une réorganisation qui permettra d'atteindre un double objectif: assurer un foyer central d'activité en matière de droit international, tout en favorisant une liaison satisfaisante avec les services juridiques du pays. Vos commissaires proposent donc les remaniements suivants:

a) La Division juridique du ministère des Affaires extérieures devrait continuer d'être dirigée par un conseiller juridique permanent; toutefois, celui-ci ne devrait pas avoir, comme à l'heure actuelle, la responsabilité des décisions relatives à l'administration ou à la ligne de conduite du ministère, en plus de la direction de sa propre division. Le titre de «conseiller général» indiquerait peut-être mieux que le titre actuel de «conseiller juridique» le caractère particulier de ce poste.

b) Le «conseiller général» serait secondé par un conseiller juridique senior; délégué du ministère de la Justice, celui-ci ferait partie du service intégré. Outre ses fonctions administratives au sein de la Division, cet avocat constituerait en quelque sorte une chambre de compensation pour les questions de droit interne et pour les problèmes à soumettre au ministère de la Justice. Il aurait la responsabilité première de la rédaction initiale des modifications aux lois et aux règlements. En outre, ce fonctionnaire comblerait une lacune grave en assurant un service central auquel les autres ministères pourraient adresser leurs problèmes de droit inter-

national et en devenant une source d'avis spécialisés sur des matières touchant les traités. La présence d'un avocat ainsi détaché du service juridique intégré améliorerait sans doute les relations entre le ministère de la Justice et celui des Affaires extérieures; il servirait aussi à coordonner les efforts dispersés des différents ministères en une matière hautement spécialisée.

c) On devrait modifier le régime de rotation en vertu duquel des agents du service extérieur sont affectés à la Division juridique (parfois pour des périodes extrêmement courtes) afin de former un noyau solide de spécialistes en droit international. Ceux-ci résideraient en permanence à Ottawa et seraient disposés à faire une carrière dans cette branche particulière du droit.

d) Quant au reste du personnel requis par la Division, il se composerait d'agents du service extérieur nommés parmi les personnes admises à pratiquer le droit. La durée des affectations devrait être de quatre ou cinq ans. Si les dispositions précitées ne permettent pas d'assurer une formation assez poussée en droit international aux agents du service extérieur, on devra accorder des congés d'études ou de cours d'instruction spécialisés.

Nous recommandons donc: Que la Division juridique du ministère des Affaires extérieures soit renforcée, qu'elle accepte la responsabilité de coordonner le travail juridique de nature internationale des ministères et des organismes, et qu'elle fournisse l'aide spécialisée nécessaire en des matières telles que la négociation des traités.

Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt)

La proposition relative à l'intégration des services juridiques suppose qu'il y a lieu d'établir entre l'avocat et le client (c'est-à-dire le ministère) des rapports qui permettront aux avocats de formuler des opinions objectives sans être mêlés à l'élaboration des programmes et sans assumer de fonctions de caractère administratif. Dans la plupart des cas, il surgit des questions de droit afférentes aux programmes principaux des ministères. Parmi les exceptions, il y a le domaine fiscal où les cotisations en matière d'impôt sur le revenu et de droits successoraux constituent la tâche principale de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, et où l'application de la loi atteint les droits de l'individu. On peut dire qu'en ce sens tout le processus de cotisation est une affaire juridique.

L'établissement de cotisations exige une collaboration étroite entre le comptable spécialisé et l'avocat; il n'est pas pratique, au sein de cette association, de séparer ces deux professions. Aussi l'avocat spécialiste à la Division de l'impôt occupe-t-il, par rapport aux administrateurs du ministère, une place qui diffère de la fonction classique et plutôt indépendante d'avocat dans les autres ministères. Cette distinction admise, il y aurait lieu de désigner l'avocat de l'impôt sous le nom d'«avocat des cotisations». Spécialistes en matières fiscales constamment associés à l'administration, ces avocats devraient être classés et rémunérés de manière à les distinguer des avocats du service intégré.

Le groupe des «avocats des cotisations» devrait, pour conserver son caractère, être dirigé par un chef distinct, de préférence un sous-ministre adjoint, ce qui aurait pour effet de le hausser dans la hiérarchie du ministère. Le groupe serait alors directement mêlé à l'administration quotidienne des cotisations et jouerait aussi un rôle éminent dans l'élaboration de la ligne de conduite à suivre en ce domaine.

Néanmoins, le ministère aura encore besoin des services d'avocats étrangers au service des cotisations pour exécuter des tâches telles que la rédaction de projets de loi et de règlement. Ces fonctions devraient être confiées à des avocats qui, détachés du ministère de la Justice, feraient partie du service intégré. Ils rempliraient auprès du sous-ministre (Division de l'impôt) exactement le même rôle que remplissent ailleurs les avocats de ministère. Par exemple, ces avocats seraient invités à formuler des avis pour la gouverne du personnel des cotisations, mais ils devraient éviter de participer de quelque façon que ce soit à l'élaboration des programmes du ministère.

En matière de contestations, certains accommodements s'imposent entre la Division de l'impôt et le ministère de la Justice. La meilleure façon d'assurer la collaboration, c'est de confier aux avocats de la Justice détachés auprès de la Division de l'impôt les causes présentées devant la Commission d'appel, la Cour de l'Échiquier ou un tribunal supérieur, soit directement, soit en vertu d'une entente avec un avocat de l'extérieur, quitte à déférer au besoin les questions juridiques importantes au ministère de la Justice.

En recommandant la création de ce qui serait en somme un double service juridique dans un seul ministère, vos commissaires reconnaissent la possibilité évidente de confusion et de double emploi. Cependant, une distinction bien nette des fonctions de l'un et de l'autre devrait fournir une règle logique qui déterminerait le rôle de chacun dans tel ou tel cas particulier. L'«avocat des cotisations» aurait d'abord pour mission de collaborer à l'élaboration et à l'exécution du programme et des procédures du gouvernement en matière fiscale; le conseiller juridique, au contraire, n'assumerait aucune responsa-

bilité quant aux décisions administratives, mais s'en tiendrait rigoureusement au rôle de conseiller du ministère et agirait en son nom devant les tribunaux.

Enfin, lors de la révision périodique des lois fiscales, il devrait y avoir consultation efficace entre les ministères des Finances, du Revenu national et de la Justice. La Section des conseillers juridiques de la Division de l'impôt devrait voir à ce que ces consultations soient fructueuses et à ce que les projets de loi soumis à la Chambre des communes ne présentent aucune faiblesse grave. Les connaissances spéciales ainsi acquises par les «avocats des cotisations» dans l'application de la loi serviront de complément nécessaire au travail des conseillers juridiques.

Le ministère des Affaires des anciens combattants

Au ministère des Affaires des anciens combattants, environ la moitié des quelque cinquante avocats s'acquittent de travaux juridiques ordinaires pour le compte de la Couronne; les autres, qui font partie du Bureau des vétérans (ce sont les avocats des pensions), ont pour mission principale de défendre les intérêts des anciens combattants.

Vos commissaires recommandent que le groupe des avocats des contentieux de ministère soit transféré au service juridique général qui relèvera du ministère de la Justice. Mais les avocats des pensions ne devraient pas, eux, faire partie de ce service. Leurs fonctions consistent pour une bonne part en du travail d'assistance sociale qu'on pourrait tout aussi bien confier à des profanes en matière de droit.

Lorsque cette aide sera accordée aux anciens combattants par des profanes, il serait souhaitable que ceux-ci consultent les avocats des pensions, lesquels se borneront alors à interpréter la loi, sans se prononcer d'aucune façon sur les mérites de telle ou telle réclamation.

La Gendarmerie royale du Canada

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la Gendarmerie fait face à ses besoins juridiques—le travail consiste surtout à faire des analyses de rapports judiciaires—en payant des cours de droit à certains membres de son personnel. Étant donné qu'une fois leurs études de droit terminées ces gendarmes ne s'occupent pas que d'affaires juridiques et qu'à tout instant des questions doivent être déférées au ministère de la Justice, nous croyons qu'il y aurait lieu de détacher auprès de la Gendarmerie un représentant des services juridiques intégrés; celui-ci dirigerait l'exécution du travail de caractère juridique. On pourrait ainsi assurer une meilleure liaison avec le ministère de la Justice sans modifier le régime actuel de formation juridique et de rotation.

Les répercussions de la recommandation de vos commissaires sur l'intégration des services juridiques—compte tenu des cinq exceptions mentionnées dans les sections précédentes du présent chapitre—devraient être maintenant assez claires. Une centaine d'avocats du contentieux de ministères et d'organismes présentement soumis à la *Loi du service civil* relèveraient dorénavant du ministère de la Justice. Cette proposition s'ajoute aux recommandations de vos commissaires (dont il est souvent question au premier volume) tendant à donner aux dirigeants du ministère une liberté plus grande que celle dont ils ont joui jusqu'ici dans la direction de leurs activités. La valeur de l'avocat dépend de la mesure d'indépendance qu'il conserve vis-à-vis des exigences administratives de son ministère. S'il restait attaché au ministère de la Justice, il garderait cette indépendance; de plus, les chances d'avancement dans la carrière juridique seraient plus brillantes qu'elles ne l'ont été jusqu'ici pour les avocats isolés dans les compartiments ministériels.

Plus souple, un service intégré permettrait de mieux faire face aux besoins juridiques intermittents de certains ministères (sans avoir nécessairement à employer un avocat à plein temps). Dans les cas d'urgence, on disposera d'un personnel supplémentaire. Il sera aussi plus facile de répondre aux besoins particuliers, par exemple lorsque seront requis les services d'avocats bilingues ou d'avocats connaissant le *Code civil* de la province de Québec. Lorsqu'il s'agira de remplacer un avocat, son successeur, s'il est détaché de la Justice, pourra compter sur toutes les ressources et l'expérience de son ministère.

L'intégration des services susciterait une amélioration dans l'important domaine des opinions juridiques, où les pratiques courantes sont la cause de double emploi et de délais, sans compter la tendance qui se manifeste à fournir une opinion à distance aux ministères intéressés. La rotation des avocats du ministère de la Justice entre celui-ci et les autres ministères, et inversement, ajouterait un souffle de réalité au ton souvent «académique» des avis du ministère de la Justice; en même temps, cela permettrait de conserver aux ministères le degré de neutralité voulu pour formuler des avis juridiques impartiaux. Le nombre des questions officiellement soumises au ministère de la Justice diminuerait et, de plus, celui-ci deviendrait plus accessible à ses avocats détachés auprès des divers ministères.

Les jeunes et brillants diplômés en droit seraient sans doute plus portés à rechercher une carrière dans un service intégré qui offrirait la perspective d'un travail juridique varié et intéressant, en plus d'une classification plus simple et de traitements plus élevés au niveau professionnel supérieur.

On devra renforcer le ministère de la Justice afin qu'il soit en mesure de se charger de la tâche qui consistera à détacher des avocats auprès des divers ministères selon un régime de rotation. En plus d'avoir à orienter les jeunes avocats et à les aider dans leur carrière—ce qui serait d'ailleurs une de ses fonctions implicites sous un tel régime—le ministère de la Justice devra mener, de concert avec la Commission du service civil, une campagne énergique de recrutement. Une des fonctions importantes du sous-ministre de la Justice, sous un régime d'intégration des services juridiques, sera de déterminer les vices d'organisation ou de procédure qui étaient la cause de délais dans les services juridiques des ministères ou qui provoquaient des plaintes sur la qualité des services rendus au public. Dans ces circonstances, le ministère de la Justice accorderait son aide et ses conseils aux ministères en vue de corriger ces défectuosités et d'assurer un meilleur service au public.

De fait, l'intégration projetée des services juridiques ne fait que confirmer et étendre la pratique existante qui consiste à détacher des avocats du ministère de la Justice auprès d'autres ministères. On ne saurait élargir le champ d'action de manière à inclure d'autres ministères sans effectuer un rajustement qui permettra d'absorber petit à petit les services juridiques ministériels déjà existants. Vos commissaires sont d'avis qu'il est essentiel d'établir dès maintenant le principe de l'intégration afin que le ministère de la Justice puisse prendre la direction du programme à long terme de consolidation et d'amélioration. Il importe de reviser immédiatement la classification et les échelles de traitements existantes, afin d'établir sans délai une nouvelle classification pour le service intégré, et afin d'attribuer à chacun la classe et la rémunération qui lui reviennent, compte tenu du traitement qu'il touchait au moment de sa mutation.

Le service juridique intégré devrait comprendre le personnel juridique de tous les ministères et organismes, sauf ceux qui, pour des motifs d'intérêt public ou parce qu'ils participent à des opérations de nature commerciale, ne dépendent pas à proprement parler du Service civil. Pour les raisons déjà exposées, il faudrait aussi exclure en partie du service intégré le personnel juridique de cinq ministères et organismes.

Nous recommandons donc: Que le ministère de la Justice prenne sous sa responsabilité un service juridique réunissant tous les personnels juridiques des ministères et des organismes, sauf les exceptions nommément indiquées dans le présent rapport.

Il existe un rapport étroit entre l'importante recommandation de l'intégration des services juridiques et deux autres recommandations de vos com-

missaires. Il a été question plus tôt de l'opportunité des bureaux auxiliaires dans les villes où le volume de travail juridique suffirait à alimenter un tel service. La mise en œuvre de ce projet est étrangère au plan d'intégration des services juridiques. Il est clair toutefois que l'intégration faciliterait la tâche des bureaux auxiliaires lorsqu'ils devraient répondre aux besoins juridiques de nombreux bureaux régionaux de ministères. Dans les centres où seraient établis des bureaux auxiliaires, ceux-ci pourraient plus particulièrement améliorer les méthodes de contrôle et de direction des agents juridiques permanents ou spéciaux qui s'occupent d'opérations foncières ou de contestations civiles.

Nous recommandons donc: Que soit mise à l'étude la question de l'établissement par le ministère de la Justice de bureaux juridiques auxiliaires dans les villes où le volume des affaires le justifie.

Le volume de travail juridique au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et les problèmes d'administration découlant de l'isolement des ces régions par rapport à Ottawa suffisent à justifier l'affectation d'un avocat du ministère de la Justice à chacun de ces territoires. Ses fonctions consisteraient à s'occuper des contestations civiles, à préparer les ordonnances, à agir comme procureur de la Couronne et, de façon plus générale, à constituer un embryon de département du procureur général. Ces dispositions feraient partie d'un réaménagement plus vaste des opérations administratives dans le Nord, opérations qui font l'objet d'une étude détaillée dans le cinquième volume des rapports de vos commissaires.

Nous recommandons donc: Qu'un avocat du ministère de la Justice soit affecté à chacun des territoires suivant un régime de rotation.



INDEX

INDEX

B

C

D

E

F

S

T

U

V

Y

Deux rapports reportés au tome 3
complètent la série d'études sur
LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT
Ce sont:
12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES et
13 SERVICES D'INFORMATION